

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE L'INEXÉCUTION DES TRAITÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 15 Mars 1922

à 15 heures 30

PAR L'AVOCAT PÉRUVIEN CARLOS BORDA

DOCTEUR EN PHILOSOPHIE ET EN DROIT

DES UNIVERSITÉS DE SALAMANQUE ET DE MADRID

Président : M. le Doyen F. LARNAUDE

Suffragants } M. le Professeur BASDEVANT
 } » GIDEL



PARIS

Editions de "LA VIE UNIVERSITAIRE"

13, Quai de Conti, 13

1922

**DE L'INEXÉCUTION
DES TRAITÉS INTERNATIONAUX**

DE L'INEXÉCUTION
DES TRAITÉS

AU PÉROU, MA PATRIE
HOMMAGE D'AFFECTION

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE L'INEXÉCUTION DES TRAITÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 15 Mars 1922
à 15 heures 30

PAR L'AVOCAT PÉRUVIEN CARLOS BORDA

DOCTEUR EN PHILOSOPHIE ET EN DROIT

DES UNIVERSITÉS DE SALAMANQUE ET DE MADRID



Président : M. le Doyen F. LARNAUDE

Suffragants { M. le Professeur BASDEVANT
» GIDEL



PARIS

Editions de "LA VIE UNIVERSITAIRE"

13, Quai de Conty, 13

—
1922



Digitized by the Internet Archive
in 2026

« Tous les efforts de la violence, ne peuvent affaiblir la vérité, et ne servent qu'à la relever davantage ».

PASCAL.

« La violence des expressions, loin de rendre la pensée plus claire, n'a d'autres effets que d'en affaiblir la portée. »

Attendu de la 3^e Chambre du Tribunal de la Seine.

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

BIBLIOGRAPHIE

ARCHIVES DIPLOMATIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

- BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, trad. Lardy, 2^e édit., 1874.
- BONFILS ET FAUCHILLE, *Manuel de droit international*, 7^e édition, 1914.
et édit., 1921, Tome II.
- CARRASCO (José), *La Bolivie devant la Société des Nations*, trad. de Bengoechea, Berger, 1921.
- DE CLERCQ, *Recueil des traités de la France*.
- EBREN, *Le droit de traiter considéré dans ses rapports avec la forme de l'Etat et celle du Gouvernement*, Thèse, Lyon, 1900.
- FIGIORE, *Nouveau droit international public*
Trad. Pradier-Fodéré, 1869.
- GEOUFFRE DE LA PRADELLE, *Droit international pub.* Cours de l'année 1920-21.
- JELLINEK, *La nature juridique des traités*, 1880.
- KANT, *Principes métaphysiques du droit*, 2^e édition française de Tirrot, 1857.
- KIATILIAN, *Conséquences juridiques de la transformation des Etats sur les traités*, Thèse, Paris, 1892.
- KLUBER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 1861.
- LARIVIÈRE, *Des conséquences des modifications territoriales sur les traités antérieurs*, Thèse, Paris, 1892.
- LARNAUDE, *La Société des Nations*, 1921.
- DE MARTENS (G. F.) *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1864.
- DE MARTENS (F) *Traité du droit international*, Trad. teo, 1883.

- MAURTUA, *La Question du Pacifique*, Lima, 1919.
Trad. Anglaise.
- MÉRIGNHAC, *Traité de droit public international* -1905-1912.
- NIPPOLD, *Le droit des gens, sa place dans le système juridique et sa signification pour le Droit international*
- NYS, *Le droit international, Les principes, Les théories, Les faits*, 1904-1906.
- OPPENHEIM, *International law* 2^e éd. 1912.
- OTÉCHÉLANO, *Valeur obligatoire des traités internationaux*
Thèse, Paris, 1916.
- PILLET, *Le droit international public, ses éléments constitutifs, son domaine, son objet*, *Revue générale du droit international public*, Tome I, 1894.
- PILLET, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qui les concernent*
Revue générale du droit international public, Tome V et VI, années 1897-98.
- PRADIER-FODÉRE, *Traité de droit international public européen et américain*, 1885.
- RENAULT, *Introduction à l'étude du droit international*, 1879.
- RIVIER, *Principe du droit des gens*, 1896.
- VINESU, *Les traités internationaux, conclusion, force obligatoire, exécution*,
Thèse, Paris, 1894.
- WATTEL, *Droit des gens*, édition de 1863.

AVANT-PROPOS

C'est un grand honneur pour moi de pouvoir apporter à cette illustre corporation, composée d'éminents professeurs d'une réputation universelle, conseillers techniques de la Société des Nations et maîtres de la pensée juridique de l'Europe, une étude sur cette importante question de l'inexécution des traités, qui est brûlante aujourd'hui dans l'hémisphère austral de l'Amérique et qui constitue une affaire d'un si vif intérêt d'actualité.

Je suis heureux de pouvoir exposer, devant les plus grands penseurs et jurisconsultes du monde, un conflit international qui laisse entrevoir une guerre possible dans un prochain avenir entre le Pérou et le Chili qui vivent depuis longtemps dans un état continuuel d'hostilité.

Vous qui avez groupé les institutions de droit public et de droit privé en un magnifique corps de doctrine, qui avez dégagé les principes régulateurs de la nationalité dans la fonction publique ou privée et mis en valeur l'influence des différents facteurs et coefficients sociaux sur les institutions juridiques et politiques de chaque pays; vous verrez en cette étude synthétique et analytique d'une situation latente, un reflet des théories et des formules internationales, les mêmes que vous avez inculquées dans l'âme française, pour donner la véritable conception du droit; vous qui avez refusé de considérer la coercition comme son seul élément caractéristique de conservation.

Personne ne peut mieux juger de quel côté était la justice en cette affaire que ceux qui préparèrent dans la Capitale de la France le grand mouvement patriotique de 1914, qui traduisirent la pensée de la Nation entière contre les actes de cruauté et le droit de conquête, depuis longtemps aboli; qui offrirent à la discussion publique l'exposé des traditions politiques de la France au travers de son histoire, enfin ceux qui donnèrent de leurs chaires au pays les théories, pour qu'elles soient converties en action.

Je me refuse à exquissier toute opinion et toute idée de combat, soit de prosélytisme soit de propagande à l'intérieur de ces respectables murs, où n'est pas permise la polémique fougueuse, malgré l'ample liberté que donne la France libératrice à l'expression de toutes les idées patriotiques ou généreuses.

Le sujet que je vais traiter n'est pas nouveau. C'est la critique raisonnée et documentée de deux théories générales du Droit International consacrées par la coutume séculaire et la pratique constante des expressions latines, « *Pacta Sunt Servanda* » et « *Rebus Sic Stantibus* » c'est-à-dire : les traités doivent être respectés et sous la pression des conditions changées.

Ces deux principes que depuis quarante ans il n'a pas été possible d'appliquer conduit à une situation qui, de jour en jour, se complique, et qui fait envisager un *Casus Belli*, comme l'unique forme d'en terminer avec le malentendu. Fondés d'une part sur la conception de *la force et du droit*, et, d'autre part, dans le *droit de la force*, deux grands pays du Continent

Américain luttent pour imposer leur « *Cause nationale* » respective.

Exposer les différentes phases de ce grand procès international en les comparant et en les rapprochant des cas historiques, tel est le but de ce travail.

Si mon thème n'a pas d'originalité, si je n'offre pas en lui, les prémices d'une étude scientifique ni d'une critique doctrinale encore inconnue, il a, en échange, la virtualité de prouver la véritable union de pensées et d'action pondérable qui n'a pas cessé de lier tous les Citoyens péruviens, quelle que soit leur condition sociale ou leurs rapports et idées de partis.

De la carrière politique que j'ai suivie au Pérou, je ne veux retenir, ici, que la compétence particulière qu'elle a pu me donner dans l'étude des situations réciproques des Républiques de l'Amérique du Sud. La vie parlementaire m'a permis d'examiner les problèmes de plus près; de voir se poser les questions sous des aspects divers; de juger des influences prépondérantes des personnalités; de connaître, en somme, tous ces dessous de la diplomatie et de la politique, qui ne sont perceptibles que si on les observe de certains points.

« *Le passé s'éclaire; le présent se comprend; l'avenir se devine* ».

Paris, le 1^{er} Mars 1922.

C. B.

De l'inexécution des traités

INTRODUCTION

Pour mener à bonne fin une étude sur les causes et les conséquences de l'inexécution des traités internationaux, il est indispensable à coup sûr, de déterminer aussi nettement que possible les fondements de leur force exécutoire.

Il ne sera pas inutile ensuite de déterminer ce qu'on entend par l'exécution des traités. Nous verrons ainsi à qui l'exécution est confiée, et comment elle doit être menée en fait. Ensuite nous étudierons les garanties que l'on a cherché à faire jouer pour assurer l'exécution fidèle des traités; nous aurons également à en reconnaître l'insuffisance. Et nous examinerons, dans une seconde partie, beaucoup plus importante, d'une part les causes d'inexécution étudiées en elles-mêmes en nous attachant d'une façon particulière aux causes d'inexécution des traités de paix; d'autre part à la forme dans laquelle ces causes peuvent être présentées et en dernier lieu nous envisagerons les conséquences que cette inexécution provoque, soit entre les parties signataires, soit à l'égard des tiers. *Nous nous appuierons toujours sur la conception que les Traités ont une force obligatoire supérieure à celle des Lois.*

Les conflits internationaux ont des causes diverses, lointaines ou proches, apparentes ou voilées, et qui varient avec les lieux et avec les temps. Mais la cause la plus importante, celle qui a toujours et partout existé, est la présence chez certaine nation à un moment donné d'une situation précaire et par suite d'un esprit de conquête obligatoire joint à une volonté d'étendre son territoire sur un champ mieux doté par la nature. Mon ouvrage est destiné à démontrer l'existence néfaste de cet état de choses, à distinguer les différents facteurs qui l'ont constitué dans le passé et dans le présent, à résumer les applications de droit qui en ont été faites, et à indiquer les remèdes applicables à ce mal.

Une cause si injuste exige qu'un prétexte la cache. L'étude de ce prétexte, de la mauvaise foi qu'il révèle, de l'essai de médiation infructueusement heurté à la volonté de guerre, fera aussi l'objet de notre argumentation.

CHAPITRE I

La Règle « Pacta Sunt Servanda »

SON FONDEMENT

Les traités sont les accords conclus, entre les Etats, afin de produire des effets de droit. Or, en droit privé, les accords conclus par les personnes ayant qualité juridique de les conclure, s'appellent des contrats; ils représentent une des sources principales des obligations. La passation d'un marché, le transfert de la propriété, l'établissement d'une servitude, ou tout autre contrat, entraînent l'application d'un certain nombre de règles que les contractants ne peuvent, sauf exception, s'abstenir d'observer. Les parties ne sont pas seulement tenues d'exécuter ce qui est exprimé dans le texte du contrat (si celui-ci a été fait par écrit) ou dans les paroles échangées; elles sont aussi obligées d'exécuter toutes les clauses sous-entendues qui découlent naturellement des termes du contrat d'après l'équité, l'usage ou la loi. Cette idée résulte des deux principes suivants : en premier lieu, la convention légalement formée tient lieu de loi à ceux qui l'ont faite, et en second lieu il est impossible de révoquer une règle que l'on a soi-même créée pour l'usage commun des parties, à moins d'une entente préalable et de la volonté mutuelle des parties. En troisième lieu, l'exécution doit toujours être faite de bonne foi.

A une conformité des définitions, correspond une conformité des règles d'application. Sans doute quelques modifications deviennent nécessaires à cause du caractère particulier des personnes contractantes. Du fait que les parties sont des Etats, et non plus de simples particuliers, quelques règles diffèrent. C'est ainsi en effet que les traités sont toujours des contrats types de bonne foi. D'autre part des différences portent sur l'étendue de l'obligation. En ce qui concerne l'objet du traité, les obligations s'étendent à ce qui convient le mieux à la matière sans la commune intervention des parties. En ce qui concerne des personnes, un traité n'oblige pas seulement les signataires, mais tous les représentants de l'Etat qui leur succéderont et en particulier dans un Etat monarchique, tous les successeurs du prince représentant l'Etat à la conclusion du traité. En outre les traités peuvent créer des obligations pour les habitants de la Nation, car ils ont à leur égard la même autorité que les lois de l'Etat lorsqu'ils ont été ratifiés, et publiés officiellement. On voit donc que ces modifications consistent principalement en des extensions de la force obligatoire. Le principe d'obligation domine donc la matière. Pour comprendre quelles causes et surtout quelles conséquences sont attachées à l'inexécution d'un traité par une des parties, il faut donc établir le fondement de la valeur obligatoire des traités.

C'est à quoi se sont employés de nombreux auteurs et à propos de la force obligatoire découlant d'un traité, car, en

(1) Bynkershock, *quest. juri. publici*. II, 10.

droit international, la matière est encore plus importante qu'en droit privé au moins au point de vue pratique. En effet, comme l'écrivait Bynkershock « *Pacta privatorum tuetur jus civile, pacta principum bona fides* » la mise en lumière d'un principe fondamental serait donc une aide précieuse à la force obligatoire des traités internationaux.

Au 18^e siècle, la plupart des auteurs rattachaient la notion d'obligation de droit privé aux nécessités de la vie sociale. Ils disaient l'impossibilité de la vie en société dans l'absence de respect à la foi jurée. D'autres auteurs voyaient dans l'obligation d'exécuter selon la loi du contrat, la fiction d'une convention tacite de fidélité aux promesses. Ces deux théories n'éclairent d'ailleurs aucunement la question. La première se borne à constater l'utilité de la règle, utilité qui n'est pas contestable. La seconde théorie ne fait qu'étendre la question; la convention tacite comprendra elle-même une convention tacite d'exécution, et ainsi de suite à l'infini.

On a cherché d'autre côté et on a dit qu'il fallait exécuter parce que l'inexécution causerait un préjudice à l'autre partie qui est dans l'attente de l'exécution; mais il ne peut y avoir préjudice pour avoir trompé une attente que si cette attente est fondée, ce que nous cherchons à démontrer.

Des considérations abstraites sont aussi entrées en ligne de compte. On a déclaré que chaque individu a une sphère de droit qui lui est propre, et où sa liberté se meut sans contrainte extérieure. Chacun peut limiter partiellement sa liberté par un acte de volonté; c'est ce que l'on fait quand

on passe un contrat. Le créancier s'approprie sans injustice une partie de la liberté du débiteur, parce que celui-ci le veut bien. Mais ceci laisse en dehors le cas où le débiteur cesse de vouloir, et n'explique pas comment le débiteur peut changer de volonté, sans compter que ce système est bien abstrait.

Dans ses principes métaphysiques du droit, Kant s'occupe de la question et décide que l'obligation à l'exécution du contrat est un « postulat de la raison pure qui fait abstraction des conditions sensibles de l'espace et du temps en ce qui concerne la notion du droit » (1), ce qui, encore qu'abstrait, met vivement en lumière la haute portée du principe.

En face de cette vaste définition, peut être trop vaste, Bentham ramène le problème à une simple question d'utilité individuelle. Il est nécessaire à la vie de l'individu lui-même de respecter la parole donnée, car, dans le cas contraire, il verrait les autres individus, sans qui il ne peut subsister se détourner de lui, ce qui lui serait infiniment plus préjudiciable que de s'obliger à respecter un contrat même si l'exécution lui en coûte quelque peu.

Enfin il est intéressant de citer l'avis de Ahrens dont on peut rapprocher Pradier-Fodéré, et qui fait ressortir l'obligation à la fois de la morale et du droit.

Il y a obligation morale, car il s'agit de faire le bien d'une façon toute désintéressée, parce que c'est le bien. Mais il

(1) Principes métaphysiques du droit, 2^e éd. française, Tissot, 185 p., page 111.

réside aussi, dans l'obligation un caractère juridique. En effet, ce qui est stipulé est un moyen d'atteindre un but proposé. Si une des parties n'exécute pas ce qu'elle a promis, le but proposé par la commune intention des parties, est manqué. Or, ce but, était relié à d'autres buts, et l'ensemble donnait une direction à la vie, formait un plan d'existence arrêté. Le plan rendu impossible à réaliser, c'est l'échec de la vie sociale. Au contraire si les obligations nées du contrat sont normalement exécutées la vie sociale suit son cours. Il y a donc un grand intérêt juridique à exécuter les promesses inscrites au contrat.

Les mêmes discussions, les mêmes théories peuvent s'appliquer aux traités internationaux. « *Pacta sunt servanda* » proclame-t-on « *Sanctitas pactorum gentium publicorum* » ajoute Klüber (1). Et à la suite de la conférence, en 1871 la déclaration s'exprime ainsi: « Les plénipotentiaires de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie, de la Turquie, réunis aujourd'hui en conférence reconnaissent comme un *principe* essentiel du droit international *qu'aucune Puissance ne peut s'affranchir des obligations d'un traité, ni modifier ses dispositions autrement qu'avec l'assentiment des parties contractantes obtenu au moyen d'un consentement amical* ».

Le principe de la force obligatoire des traités a donc été toujours posé. Mais sur quel fondement asseoir ce principe,

(1) Klüber. — Droit des gens moderne de l'Europe 1861.

c'est un point où les auteurs ne s'entendent plus. Les uns cherchent un point d'appui dans la morale et dans l'idée justice.

Bluntschli, par exemple, nous dit (1) « *L'obligation de respecter les traités, repose sur la conscience, et sur le sentiment de justice; elle est la conséquence des principes nécessaires sur lesquels repose l'organisation de l'humanité* ».

De même, pour Pasquale-Fiore (2) c'est à un principe absolu de justice qu'obéit la Nation qui met tout en œuvre pour satisfaire aux obligations d'un traité que ses représentants ont signé. Pradier-Fodéré mêle à l'idée morale une idée d'intérêt, et fait ainsi la liaison avec les auteurs qui basent le principe sur l'utilité de l'Etat.

Au premier plan, chez ceux-ci, nous trouvons encore Bentham. Peut-être aussi doit-on mettre près de lui Klüber, pour qui « l'inviolabilité, la sainteté des traités publics doit former pour toutes les Nations une loi commandée par le but de l'Etat. » Et cet auteur continue en expliquant comment l'Etat serait, après avoir manqué à sa parole, dans l'impossibilité de conclure de nouveaux traités (3).

D'autres auteurs enfin, ont cherché un fondement essentiellement juridique, et ont cru le trouver dans l'existence de

(1) Bluntschli, Le droit international codifié (Trad. Lardy 2^e édition 1874).

(2) Fiore, Nouveau droit international public (Trad. Pradier-Fodéré 1869).

(3) Klüber, Droit des gens moderne de l'Europe, page 207.

la Société Internationale. C'est ce que fait l'internationaliste belge Nys c'est ce que fait aussi de Martens : l'idée même de la communauté internationale est la résultante de la reconnaissance réciproque de la capacité des Etats. Et l'idée de communauté exige l'application du principe de la force obligatoire des traités. De même on voit les Etats donner leur consentement universel aux règles du droit international et en tous cas leur acceptation à ces règles est toujours présumée. Or, dit le professeur Mérignac, de l'Université de Toulouse, ainsi d'ailleurs que le professeur Rivier ces règles supposent toujours, et avant tout le respect des traités et leur exécution de bonne foi. Oppenheim, le jurisconsulte anglais, aussi se contente de remarquer que si l'on respecte les traités, c'est que la coutume internationale est orientée dans ce sens.

Jusqu'à présent aucun de nous n'a dit pourquoi la coutume s'est orientée dans ce sens, aussi quelques auteurs serrant de plus près la question, se sont attachés à l'examen de l'échéance des volontés. Puisque, dit le professeur de droit public Jellinek, suivi sur ce point par l'internationaliste Nippold, puisque tout contrat est une restriction volontaire imposée par chaque partie à sa liberté d'action, l'une des parties ne peut diminuer la portée de cette restriction sans le consentement de l'autre, sans quoi l'égalité qui préside à un contrat serait rompue. Cette idée d'égalité s'exagère même dans la théorie de Nippold qui se déclare partisan de l'abandon de toute idée d'obligation morale. Un traité est fait à un moment donné, à la suite de telles et telles circonstan-

ces. Chaque Etat sait à l'avance que l'autre ne s'engage qu'en ne perdant pas de vue ces circonstances antérieures ou contemporaines. Donc il redevient libre, si les circonstances changent. Et même, si la clause *Rebus Sic Stantibus* n'était pas tacitement convenue, un Etat, dit Nippold, a la possibilité de violer un traité préjudiciable. Ces conséquences excessives ne sont pas celles du théoricien américain Seligmann, qui déclare aussi, cependant, qu'il y a eu un droit concédé par un Etat à un autre Etat, et accepté par celui-ci de telle sorte que le lien formé ne peut se dénouer que par une nouvelle concession et une nouvelle acceptation, ou en somme que c'est le pacte lui-même qui porte en soi sa propre obligation. Des consentements des deux parties, découle une *loi* et comme toute loi, trouve une force exécutoire en elle-même.

C'est à cette idée que nous nous arrêterons.

Les théories qui s'appuient sur une idée morale nous paraissent insuffisantes; elles sont d'un grand secours pour les théories à bases purement juridiques, auxquelles elles donnent un fondement plus large, en créant pour les traités, en quelque sorte, une garantie supplémentaire d'exécution. Mais seules, elles aboutiraient à des conséquences inexactes, et même à l'abolition de tout respect du droit. En effet, leur application empêcherait la mise en vigueur de tout traité injuste. Or, les traités injustes existent; la plupart des traités de paix, conclus après des temps de lutte, et de haine, ne sont pas établis particulièrement sur l'idée de justice. Ils sont cependant obligatoires pour les parties.

L'utilité est un soutien très sérieux de plusieurs théoriciens. Et cependant, on ne saurait l'admettre comme fondement de l'exécution obligatoire des traités. C'est une valeur en effet trop diversement appréciable. C'est une affaire d'approximation et de point de vue que de la déterminer. En résumé, sa détermination dépend plutôt de la politique.

Quant aux théoriciens du consensément des Nations, exprès ou présumé, ils ne font que constater un fait, et non découvrir les bases d'un principe.

Il faut donc, ainsi que nous le disions tout à l'heure, considérer le traité lui-même comme la loi de son exécution obligatoire.

On ne saurait donner meilleure conclusion à ce chapitre que ces lignes du grand Wattel (1).

« Toute la tranquillité, le bonheur et la sûreté du genre humain reposent sur la justice, sur l'obligation de respecter le droit d'autrui. Le respect des autres pour nos droits de domaine et de propriété fait la sûreté de nos possessions actuelles. La foi des promesses est notre garant pour les choses qui ne peuvent être livrées ou exécutées sur le champ. Plus de sûreté, plus de commerce entre les hommes, s'ils ne se croient pas obligés de garder la foi, de tenir parole. *Cette obligation est aussi nécessaire, qu'elle est naturelle et indubitable entre les Nations* qui ne connaissent point de supérieur sur la terre pour maintenir l'ordre et la paix dans leur société ».

(1) Wattel. Droit des gens, édition de 1863, p. II, ch. XII, § 163.

Seulement, voici le même Wattel qui introduit un peu plus loin une restriction importante à ce qu'il vient de dire : « Il faut prendre garde, ajoute-t-il en effet, de ne pas étendre cette maxime au préjudice de la liberté, de l'indépendance qui appartiennent à toutes les Nations ». Quand un Etat rompt ses traités, refuse de les remplir, cela ne veut pas dire tout de suite qu'il les regarde comme de vains noms, qu'il en méprise la foi.

Il peut croire qu'il aurait de bonnes raisons pour se considérer déchargé de ses engagements, et les autres Etats ne sont pas en droit de le juger, sauf si les droits supérieurs de l'humanité se trouvaient en cause.

Des phrases comme celles que nous avons voulu citer en entier, quand elles émanent d'un auteur comme Wattel, éveillent dans l'esprit quelque doute sur la valeur absolue de la force exécutoire des traités internationaux. Mais allons nous devoir faire des exceptions d'une manière générale ou d'une manière limitée à des cas particuliers, c'est ce que nous examinons maintenant.

Pour Bluntschli, l'exception est si large qu'elle tend à submerger la règle. Pour cesser d'être obligatoires, il suffit en effet que les traités « arrivent à être en contradiction avec le développement des droits généraux de l'humanité et avec le droit international reconnu » (1).

Ainsi un traité d'alliance ne jouerait pas si l'une des parties alliées estimait que la guerre engagée par l'autre partie était

(1) A. 475 p, n° 1, A. 447 p, n° 3.

injuste. Une telle théorie montre d'abord, le danger de ne donner qu'une base morale aux obligations internationales. Elle prouve ensuite la nécessité de déterminer directement les cas d'exception à la règle « *Pacta Sunt Servanda* ».

On a pensé aussi, et c'est l'idée de Pradier-Fodéré limiter l'exception dans le temps : par exemple, un traité ne pourrait lier un pays que pendant une génération, sans quoi « les peuples seraient condamnés à l'immobilité ». Or, nous verrons que l'injustice n'est pas une cause de rupture des traités, et que si elle l'était, c'est à tout moment qu'on en pourrait arguer et non pas seulement au bout d'un certain laps de temps.

Enfin, si l'on admettait comme certains l'ont fait, qu'une partie pouvait, quand il lui plairait, changer de volonté, l'autre pouvant d'ailleurs réclamer le rétablissement de l'ancien état des choses et des dommages-intérêts à raison des préjudices éprouvés, on admettrait implicitement la négation de la formule « *Pacta Sunt Servanda* », et, par contre coup l'inutilité des traités, source importante du droit international.

On voit par les exemples des exagérations où l'on tombe, en ne limitant pas les exceptions, qu'il est indispensable de distinguer les cas précis où la règle ne s'appliquera pas. Mais nous étudierons ce point, quand nous examinerons les causes d'inexécution des traités.

CHAPITRE II

Exécution des traités

Il est impossible de se rendre compte de ce qu'est l'inexécution d'un traité, si l'on ignore en quoi consiste son exécution. La brève étude que nous en ferons portera, d'abord, sur la ou les autorités à qui l'exécution est dévolue, et ensuite sur les principaux actes qui constituent cette exécution.

Nombreuses sont les autorités auxquelles l'exécution d'un traité peut être confiée. La diplomatie est souvent chargée de ce soin. Quand la convention première manque de clarté, ou quand son application se heurte à des difficultés pratiques, des conférences se réunissent et décident des solutions à donner, soit sur la question d'interprétation, soit sur la question d'application. Un exemple de ce procédé se trouve dans la convention intervenue pour la formation de la Belgique (1) qui demande pour être exécutée, la réunion de nombreuses conférences de diplomates et la confection d'autant de protocoles.

L'histoire de la Belgique fournit encore un exemple d'exécution par une autre autorité que la précédente : l'armée quand elle fut envahie et occupée *manu militari*.

En assiégeant et en prenant Anvers, l'armée française concourut à sa défense en application du traité existant.

(1) Convention des 24 art.

La politique représente un autre organe d'exécution tout acte de médiation par exemple, lui demande sa coopération quotidienne.

Le rôle de la justice, sur les contestations privées qui relèvent de sa compétence, n'est pas à négliger dans l'exécution du traité qui organise cette compétence.

Mais la fonction essentielle est confiée à l'administration, ou plutôt aux administrations pour les traités internationaux qui les intéressent. Ces traités, auxquels on tend de plus en plus à donner le nom de convention, ont considérablement augmenté depuis la fin du XIX^e siècle. Les plus remarquables sont les conventions postales, celles des chemins de fer, celles de la navigation, les conventions médicales et celles de protection à l'enfance. Les détails d'exécution sont quelquefois prévus par des arrangements spéciaux, conclus entre les administrations.

En règle générale, d'ailleurs, tous les habitants de chaque nation doivent concourir à l'exécution du traité, qui pour eux est au moins l'égal de la loi.

Il en résulte que le traité doit être porté à la connaissance de tous. Il doit recevoir l'approbation des représentants de la nation. C'est pourquoi les traités sont toujours ratifiés par les Chambres, promulgués par le chef de l'Etat, puis publiés.

Nous n'avons pas ici à entrer dans l'explication de ces différents termes. Qu'il nous suffise de dire que ces trois actes sont exécutés en France comme s'il s'agissait de lois

ordinaires, et que ces règles diffèrent selon les constitutions des divers pays.

De plus, notons qu'une exception doit être faite pour les traités secrets qui ne lient que les gouvernements. Bien qu'ils puissent intéresser la Nation, ils ne peuvent être observés par les habitants puisqu'ils n'en ont pas connaissance et les règles ci-dessus énoncées ne s'appliquent pas.

Le traité doit être exécuté dans son esprit et dans sa lettre. Aucun article ne doit être laissé de côté. Le consentement des parties contractantes est nécessaire pour toute suspension ou ajournement.

Ainsi, toutes mesures d'exécution doivent être prises par les parties contractantes. Celles-ci doivent exiger les unes des autres qu'elles le portent à la connaissance de toutes les personnes qui seront obligées de concourir à son exécution.

Des particularités intéressantes à signaler affectant les traités qui sont peut être les plus importants du droit international, et représentent en tous cas les sources les plus anciennes de ce droit : *les traités de paix*.

Au point de vue du moment à partir duquel l'exécution du pacte est due par les parties, les traités de paix présentent une première différence avec les traités ordinaires. Les traités en général, produisent leurs effets à partir du dépôt des ratifications. On conçoit en effet que le consentement de la Nation à l'engagement de son représentant est obligatoire. Nous n'avons pas ici à envisager pourquoi la règle est différente en droit international et en droit civil lequel admet la validité de l'obligation contractée par le représentant, sans

que le représenté ait à ratifier l'engagement consenti; nous avons seulement à remarquer que les traités de paix ne suivent pas ce droit. Ils produisent leurs effets *dès la conclusion et la signature*. La raison de cette règle exceptionnelle est facile à dégager. A moins en effet qu'il y ait eu armistice ou préliminaires de paix, l'effet principal du traité de paix est de faire cesser les hostilités entre les parties contractantes. Or, si le traité ne pouvait être mis en vigueur, avant l'échange des ratifications, les ratifications suivant une procédure variable avec les Etats, procédure souvent longue, et qu'il est presque toujours facile de prolonger, en la faisant durer indéfiniment, il serait à craindre que l'un des belligérants n'obtint, en utilisant l'intervalle produit entre la signature et la ratification, des avantages dont il se prévaudrait pour refuser d'exécuter le traité tel qu'il avait été signé.

Pour affirmer cette règle que les traités de paix doivent être exécutés du jour de leur signature, certains traités contiennent une clause expresse : C'est ainsi que l'on peut citer l'article 11 du traité de Lausanne, qui mit fin, le 18 octobre 1912, à la guerre qui opposait la Turquie à l'Italie. Cet article s'exprime ainsi : « Le présent traité entrera en vigueur le jour même de la signature ».

Cependant à cette règle des exceptions sont quelquefois apportées, des exceptions qui comportent elles-mêmes certains tempéraments. Le traité du 28 juin 1919, conclu entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne, à Versailles, adopte ce principe de la mise en vigueur à partir de la ratification des parties. Seulement, pour hâter le point de dé-

part de cette mise en vigueur, il institue le système suivant : « Quand trois des principales Puissances Alliées ou Associées auront ratifié le traité, quand à ces ratifications se sera jointe celle de l'Allemagne, un premier procès-verbal du dépôt des ratifications sera dressé. Et la date de ce premier procès-verbal sera la date de la mise en vigueur du traité entre les parties qui auront ratifié. Si des délais ont été accordés par le traité lui-même, pour faciliter son exécution et qu'ils partent de la mise en vigueur, c'est à partir de la date de ce premier procès-verbal que ces délais courront. Mais, ajoute, le traité, à tous autres égards le traité n'entrera en vigueur pour chaque Puissance, qu'à dater du dépôt de sa ratification ».

Une seconde remarque doit être faite sur ce même traité de Versailles. Contrairement au principe rappelé antérieurement, qui régit les traités de paix et selon lequel toute mesure d'hostilité doit cesser dès la signature du traité, il fut décidé que le blocus qui encerclait l'Allemagne ne serait pas levé tant que la République Allemande n'aurait pas ratifié. Mesure corollaire du retour aux règles de mise en vigueur dès la ratification seulement, et qui avait pour but de hâter le dépôt de cette ratification.

Si les traités de paix se rapprochent des contrats privés en ce que les engagements pris par les mandataires, n'ont pas besoin pour être valablement exécutés, de la ratification du mandat il leur est fait application aussi d'une règle de droit civil dans les obligations qu'ils créent à la charge des tiers. En principe, les traités, de même que les contrats

n'ont d'effet qu'entre les contractants. Ils ne sont point opposables aux tiers. Seulement, ceux-ci doivent les respecter. Et une grave difficulté naît à ce propos. On ne sait en effet, comment obliger un Etat-tiers à respecter les clauses d'un traité où il n'est pas partie, par définition. La voie diplomatique se montrera souvent insuffisante, et les autres modes ne sont applicables, que si les infractions au respect du traité sont par trop préjudiciables à l'une des parties. A la suite du traité de Versailles les puissances Alliées et Associées se sont trouvées en présence de questions de cet ordre. Le Pérou en février 1920, mu par un sentiment de respect du pacte de Versailles, ordonna au général Puente, haut commissaire à l'armement, de cesser de fournir à l'Allemagne tout ce qui serait susceptible de l'aider dans la fabrication de son matériel de guerre. Au contraire on a vu en février 1921 le Chili et la République Argentine refuser d'accéder à une demande de ce genre que les Puissance Alliées et Associées avaient introduites près de ces deux Etats sud-américains. Il s'agissait d'empêcher l'Allemagne de fabriquer et d'exporter du matériel de guerre, contrairement au traité de Versailles. Si donc les tiers sont obligés au respect d'un traité, il est bien délicat d'obtenir sur ce point satisfaction.

Second fait remarquable tandis que dans les traités autres que les traités de paix, les parties contractantes se trouvent sur un pied d'égalité pour en discuter les clauses, dans la conclusion d'un traité de paix il existe et persiste toujours une différence de niveau entre le vaincu et le vainqueur ; d'où la question de savoir si, après la signature, le vainqueur

peut accorder au vaincu soit des délais d'exécution, soit des dispenses. La réponse est dans le sens de l'affirmative. Mais elle introduit des distinctions quand le cas se complique quand il y a plusieurs vainqueurs, et que ceux-ci ne se mettent pas d'accord soit sur le principe même de l'atténuation à consentir, soit sur la mesure dans laquelle cette atténuation doit être admise. Il faut distinguer en effet entre les obligations individuelles qui demandent le concours de tous les vainqueurs sur les modalités à y apporter et les obligations divisibles, que chacun peut modifier à son gré. Reste à faire la détermination entre les obligations divisibles et celles qui ne le sont pas. C'est un point sur lequel s'exerce assurément la sagacité des diplomates, en particulier à l'heure actuelle, à la suite des renonciations accordées par une ou l'ensemble des Puissances Alliées et Associées, comme nous le verrons à propos de la remise de dette, considérée comme un cas particulier d'inexécution des traités.

Ajoutons enfin à ce que nous avons dit des garanties d'exécution en général, que, au cas où il y a plusieurs vainqueurs, outre les garanties prises par le traité de paix, chaque partie contractante peut contraindre le vaincu à l'exécution du traité vis à vis d'elle même, au moyen de toute mesure qui lui semblera devoir lui procurer satisfaction. Les Alliés, en signant le traité de Versailles, n'ont pas manqué de se réserver expressément le droit dans une lettre où ils disaient qu'il était bien entendu « qu'en dehors des sanctions du traité, subsistent toutes les sanctions du droit, du droit des gens, et qu'ils peuvent y recourir ».

CHAPITRE III

Garanties d'exécution des traités

De tout temps on s'est évertué à faire respecter le principe de force obligatoire des traités. Ce fut d'ailleurs le plus souvent en vain, car il est difficile qu'un traité continue à être respecté quand une des nations contractantes n'a plus d'intérêt à l'exécuter et qu'elle a mis, de son côté, la supériorité des forces matérielles.

Tant que les croyances religieuses, et surtout l'idée de la prééminence de la Papauté sur toutes les souverainetés furent universellement admises, les garanties imaginées furent des garanties d'ordre spirituel. On voit mentionnée la communion des signataires du traité. On voit menacer de l'excommunication majeure celui qui romprait la foi jurée. On voit aussi les adversaires reconciliés se donner le baiser de paix après la signature du traité. Mais c'est surtout le serment qui se répand et qui persiste beaucoup plus longtemps que les autres garanties. Le traité de Madrid en 1526, entre François 1^{er} et Charles-Quint; entre Henri II et le même souverain espagnol; celui de Cambrai en 1529; un des traités de Westphalie, après la guerre de 30 ans, celui de Munster en 1648; la paix de Pyrenées entre la France et la Maison d'Autriche, en 1659; et le traité d'Aix-la-Chapelle en 1668, sont signés sous serment de satisfaire aux engagements qui y sont pris. Il en est de même à la fin

du XVIII^e siècle, au traité passé en 1777 entre la France et la Suisse, à Soleure.

Les causes de la décroissance de la vogue de ce procédé solennel d'affirmer sa foi sont nombreuses. La diminution de la foi, une nouvelle conception de l'Etat, qui se distingue de la personne du souverain, ne sont pas les plus importantes. La principale cause est, en effet, l'absence de sécurité de ce procédé, celui qui prêtait sermené pouvait toujours se faire relever par les Papes. Et qui y avait intérêt ne s'en privait guère, d'où l'introduction dans certains traités de la clause de ne pas demander au Pape à être relevé de son serment.

D'autres procédés anciens, dont quelques-uns se sont transformés, et, dont, d'autres subsistent encore dans des cas particuliers, méritent pour ces raisons d'être signalés. Tel fut le cautionnement des conservateurs de la paix, institution toute féodale par laquelle les vassaux s'engageaient à forcer leur suzerain au respect du traité. Il n'existe plus aujourd'hui rien d'analogue à ce procédé.

La remise en gage d'objets précieux et en particulier de pierreries constitue la seule garantie et correspond à la délégation actuelle de certaines sources de revenus.

L'hypothèque sur une ville ou une province, qui permit à la France d'acquérir la Corse, gage constitué par Gênes, aux cantons de Berne et de Fribourg; le pays de Vaud détaché de la Savoie, correspond à notre mise en gage de territoire. Quant aux otages, c'était une garantie très en honneur dans l'ancien droit. Le dernier exemple se trouve dans

l'article 9 du traité d'Aix-la-Chapelle. Elle est encore en usage aujourd'hui dans les rapports qu'ont les peuples civilisés avec les peuplades inférieures. C'est ainsi que quatre fils des chefs de la Haute Souvre avec qui fut passé un traité le 14 décembre 1861, furent pris comme otages par la France.

Mais, de beaucoup plus importante est la garantie d'une puissance tierce. Le plus souvent celle-ci s'effectue au moyen d'un traité complémentaire : c'est ainsi que le 15 avril 1856, l'Angleterre, l'Autriche et la France se déclarèrent solidairement responsables de l'exécution du traité de Paris.

Il est aussi fréquent, de nos jours qu'une des parties re-tienne en gage une part du territoire de l'autre partie, jusqu'à l'accomplissement par celle-ci de ses obligations. Ce système a l'avantage, sur l'hypothèque d'autrefois, de laisser la souveraineté et l'administration au pays débiteur. Il fut employé par les Allemands en 1871 (1); par le Chili sur les Provinces péruviennes de Tacna--Arica, en sanction du traité d'Ancon de 1883, et par les Japonais avec la Chine en 1895, dans le Traité de Shimonoshaki sur la zone de Wei-Hai-Wei.

Parfois des sources de revenus sont mises en totalité ou en partie à la disposition de l'Etat créancier pour l'exécution du traité. Il y a alors délégation de la part de la puissance

(1) Préliminaires de Versailles, 28 février 1871 (article 3) et traité de Francfort, 10 mai 1870, A. 8.

publique nationale des droits perçus sur certaines marchandises par exemple des monopoles ou des douanes). Les modalités sont infinies comme le prouverait l'examen de l'accord conclu entre la France, l'Angleterre et l'Égypte pour le paiement de la dette Ottomane, celui passé entre le Vénézuéla et certaines Puissances européennes, en 1902, par lequel le Vénézuéla abandonnait 30 o/o des droits levés dans deux de ses ports.

Malgré l'énergie de ces mesures, les traités ne sont pas toujours intégralement exécutés. Nous allons voir maintenant pour quelles causes.

CHAPITRE IV

Causes d'inexécution des traités

Le nombre et la diversité des garanties d'exécution des traités sont une preuve qu'on n'a jamais vu prendre assez de précautions, pour s'assurer l'exécution intégrale d'un traité. Nombreuses sont en effet les causes que peuvent invoquer les Etats, peu soucieux de satisfaire à leurs engagements, pour se libérer de l'accomplissement de ceux-ci. Dans l'absence d'un juge impartial et supérieur aux parties qui puisse leur imposer une règle de droit, les Etats ont invoqué, pour justifier la violation des traités qu'ils avaient signé, des arguments sophistiques et fallacieux que l'emploi de la force appuyait seul. Dans l'étude que nous entreprenons de ces causes, nous passerons très rapidement sur celles qui n'ont qu'un intérêt purement théorique, encore qu'elles aient retenu longtemps la plupart des anciens auteurs du Droit international. Et nous nous garderons en particulier de nous appesantir sur les cas où certains ont studieusement cherché à adapter le droit international public, au droit civil. La comparaison entre ces deux disciplines peut présenter parfois quelque utilité d'exposition, et nous nous en servirons. Mais les cas les plus importants se distinguent assez bien des cas équivalents en droit privé. Nous chercherons donc à élucider surtout les points qui ont présenté ou qui présentent encore un certain intérêt dans le droit positif.

Nous diviserons ce chapitre en deux sections dont la première étudiera les causes antérieures à la date de la mise en vigueur du traité; dont la seconde, la plus importante, se rapportera aux causes postérieures à cette date.

SECTION I

CAUSES D'INEXÉCUTION ANTÉRIEURES A LA DATE DE MISE EN VIGUEUR DU TRAITÉ

L'idée principale qui nous guidera dans l'examen de ces causes est que la plupart se rapportent à des règles de droit privé. Cette idée est surtout exacte si l'on parle des causes contemporaines de la conclusion du traité; mais elle est écartée dès que l'on s'attache à une cause postérieure à la signature : l'absence de ratification.

L'ensemble de ces causes se résume à dire que l'une d'entre elles suffit, par sa présence, à rendre l'exécution impossible de la part des deux parties, parce que le traité n'étant pas valable, tout se passe comme s'il n'avait jamais existé. Dans l'absence, en effet, de capacité des parties, ou de leur consentement libre et réciproque, ou à défaut d'une cause licite du traité, ou d'un objet certain ou bien encore, si l'Etat ne ratifie pas les signatures de ses mandataires, le traité conclu ne sera pas exécuté et il deviendra nul.

La question de capacité se pose à la fois pour l'Etat et pour ses représentants, avec cette différence que le représentant d'un Etat incapable de passer un traité est lui-même incapable, alors que la réciproque n'est pas vraie. Si l'on suppose que

le mandataire réunit toutes les qualités requises pour négocier et conclure le traité dans l'intérêt de l'Etat qu'il représente, il reste à savoir si l'Etat représenté est lui-même capable.

Tous les Etats en effet ne sont pas capables au même degré. La distinction des Etats souverains et des Etats mi-souverains est basée sur une question de capacité.

Parmi les droits les plus importants que confère la souveraineté se trouve celui de conclure librement des traités. Les Etats pleinement souverains usent donc de ce droit en toute liberté. Au-dessous d'eux les Etats mi-souverains, comme le sont les Etats vassaux, ou les Etats protégés, ne jouissent pas en général de ce droit. Nous disons en général, car, pour les Etats protégés les seuls qui nous intéressent depuis la disparition des Etats vassaux l'acte de protection qui est un traité limite, plus ou moins, et gradue selon les cas, la souveraineté dont il abandonne l'exercice au protégé. Et comme le protecteur est libre dans l'évaluation, de cette quantité de souveraineté, il peut l'étendre, s'il lui plaît, jusqu'à la faculté de conclure librement des traités internationaux. Seulement, en fait, cette liberté est très restreinte, l'Etat protecteur craignant à juste titre que l'Etat protégé cherche à satisfaire plutôt ses intérêts propres que ceux de son protecteur. Le traité de protectorat indique donc quel est le degré de capacité de l'Etat protégé.

Enfin, certains Etats n'ont point l'exercice de la souveraineté internationale tout en gardant certaines prérogatives intérieures qui semblent impliquer la souveraineté tels sont les divers Etats qui composent un Etat fédéral. Un

traité passé par un Etat non souverain, ou par un Etat mi-souverain sur un point qui n'est pas laissé à sa compétence, n'aurait aucune valeur exécutoire.

A la condition de capacité se joint la condition d'un consentement libre. Dans cet ordre d'idée, les règles du droit commun sont applicables notamment au point de vue de la déclaration des consentements échangés entre les parties. Le principe est, en effet, que ce qui importe ce n'est pas la manière dont la volonté a été émise, mais la certitude que l'on a de cette volonté. C'est ainsi qu'aucune forme spéciale n'est exigée. Longtemps on s'est contenté de signes extérieurs encore moins précis que la parole : un drapeau blanc, les embrassements des deux princes ennemis ont longtemps signifié une demande d'entrevue, la fin des hostilités et la réconciliation des Nations.

De nos jours encore, un traité oral serait, au dire des auteurs, valable ; mais le traité écrit est devenu d'usage courant, depuis que les Chefs d'Etat ne concluent pas ces traités par le seul échange de leurs volontés, et qu'ils agissent par procuration.

Il est à remarquer, parmi les particularités qui affectent le consentement, qu'il doit être réciproque, et l'on entend par là, que la promesse doit concourir avec l'acceptation. Seulement, si, en général, l'acceptation suit la promesse, il se peut, et il arrive quelquefois, que l'acceptation précède la promesse, au contraire de ce qui se passe en droit civil. C'est ainsi que la Suède adressa le 7 novembre 1772, au Danemark, une déclaration sur le maintien de la paix qui renfer-

maît l'acceptation à la contre-déclaration du Danemark laquelle fut envoyée le 9 novembre de la même année.

Si l'inexécution n'est pas possible pour défaut de forme particulière dans la déclaration de la volonté ou dans la réciprocité du consentement, comme le point important est celui de la certitude de la volonté, il est nécessaire d'obtenir de part et d'autre un consentement exempt de vice, un consentement donné en pleine liberté.

L'erreur et le dol sans doute rendront le traité sans effet, mais peut-on en parler sérieusement, à propos de la conclusion des traités internationaux? Nous ne le croyons pas. Une erreur de quelque sorte qu'elle soit, paraît bien impossible dans l'état actuel des choses. La publicité qui entoure les négociations, l'intelligence et le savoir des plénipotentiaires, les moyens et les experts dont ils peuvent s'entourer pour se procurer tous les renseignements nécessaires, empêchent l'intervention de toute cause d'erreur. Quant au dol, qu'il est déjà si difficile, en droit privé, de distinguer des moyens licites de faire donner le consentement d'une des parties à une convention qui lui est désavantageuse, il ne faut pas en parler dans la matière qui nous occupe. Les manœuvres frauduleuses, les faux noms ou les fausses qualités ne peuvent être transposés ici, et ne doivent pas être confondus avec les méthodes plus ou moins habiles par lesquelles les diplomates mènent les négociations d'un traité.

Une question plus pratique est soulevée à propos de la violence. Et ici, avec l'Ecole Française, nous devons faire une distinction. Si la violence est exercée sur les représen-

tants de l'Etat qu'il a commis à la conclusion du traité, ce traité n'est certainement pas valable. Le cas s'est présenté à la Diète de Pologne à l'occasion du partage de cet Etat à qui son consentement fut arraché par la contrainte et la menace des armées Russes, Autrichiennes et Prussiennes (1).

Mais, dira-t-on, si la violence s'exerce contre une des Puissances parties au traité, celui-ci a-t-il quelque semblant de validité? Et s'il n'est pas valable, comme la justice semble le vouloir, n'est-ce pas mettre en discussion la force exécutoire d'un grand nombre de traités, et en particulier des traités de paix, qui ne sont signés par le vaincu que quand il ne peut faire autrement, devant l'invasion ou la menace d'invasion ennemie.

Les uns ont essayé de justifier la solidité du traité imposé par la violence, en disant, qu'en réalité, un Etat était toujours libre car il pouvait continuer la lutte au lieu de signer. D'autres, ont soutenu que l'Etat vaincu avait disposé de sa liberté au moment de la déclaration de guerre, et qu'il avait dû prévoir, avant de s'engager, les suites d'un insuccès. On a ajouté d'autre part, que si ces traités imposés n'étaient pas valables, ce serait un grand malheur pour l'humanité, parce que les guerres ne s'arrêteraient qu'au moment où le vaincu se trouverait réduit à rien. Enfin, dans le même ordre d'idée paradoxale, qui fait de la violence le soutien de la justice et de la paix, certains ont dit que dans l'absence d'un juge supérieur, la guerre était le seul moyen qui restât à la dis-

(1) 2 décembre 1772.

position d'un Etat, pour se faire rendre justice et que, par conséquent, le vainqueur ne faisait qu'user de son droit et non pas abuser de sa force; ce qui suppose, et c'est l'hypothèse sur laquelle s'appuient ces dernières théories, *que la force serait toujours au service du droit et ne serait qu'à son service*. Quant aux premières théories que nous avons signalées, elles paraissent d'une ironie déconcertante, la liberté du consentement étant bien réduite à son minimum quand on a, si l'on peut s'exprimer ainsi, *le couteau sous la gorge*.

Aucune justification de cet état de fait n'a pu être donnée, sauf dans le cas où la force est au service de la justice; on se borne à subir les faits accomplis jusqu'à ce qu'on puisse briser le traité qui les imposait. Il en sera ainsi, tant que les moyens non pacifiques de régler les conflits entre les Nations, ne seront pas abandonnés par elles.

La capacité et l'échange libre des consentements ne sont pas les seules conditions de la validité des traités au moment de leur conclusion. Il est nécessaire d'y joindre un objet certain et une cause licite. La nécessité d'un objet certain du traité n'appelle pas de longues observations. Tout contrat en effet, est inconcevable s'il n'est pas composé d'une certaine matière. Et c'est ce qu'on nomme l'objet du contrat.

L'étude de la cause, qui dans le droit privé comporte tant de difficultés, retiendra plus longuement notre attention. La cause est la raison pour laquelle on contracte, et il est évident qu'il en existe toujours une, mais cette cause doit être licite, c'est-à-dire qu'elle ne doit être contraire ni aux droits de l'humanité d'une part, ni aux principes reconnus du droit

international. Des Etats qui passeraient un traité pour protéger l'esclavage feraient œuvre nulle. De même, un traité qui par quelqu'une de ses clauses, mettrait quelque entrave à la liberté des mers, ou bien refuserait aux étrangers sur son territoire, la jouissance et l'exercice de tout droit, violerait les droits de l'humanité tels que le monde civilisé les interprète actuellement, et la cause de ces traités devenant illicite, la force obligatoire du traité tomberait avec le traité lui-même. Il en serait de même d'un traité, qui aurait pour raison d'être, la radiation de la carte du monde d'un Etat qui ne menaçait en aucune façon le maintien de la paix, ou d'un traité par lequel une puissance s'arrogerait le droit et la possibilité d'établir sa domination sur un autre Etat souverain, enfreignant ainsi, le principe de droit international suivant lequel tous les Etats ont un droit égal à l'existence. Un exemple de cause illicite qui paraîtra peut-être plus pratique, se rattache, d'une part, à ce que nous avons dit du respect que les tiers doivent aux traités conclus par d'autres puissances, et, d'autre part, à ce que nous dirons plus loin de l'impossibilité matérielle d'exécution.

Quand une des parties contractantes sait au moment de la conclusion qu'il lui sera impossible d'exécuter le traité qu'elle va signer, la cause du traité est illicite. En effet, la seule raison pour laquelle cette partie signe le traité est qu'elle est sûre de ne pas pouvoir satisfaire aux obligations qui en découleront, mais d'obtenir sans compter le temps qu'ont duré les négociations, peut être des délais jusqu'à ce qu'une autre conférence se tienne pour poser les bases d'un accord nou-

veau. Nous parlerons de l'impossibilité physique d'exécuter une ou plusieurs clauses d'un traité, et de l'impossibilité morale, qui se dédouble en deux cas. Le premier, que nous avons déjà vu, est celui où le traité aurait stipulé certaines clauses sans tenir aucun compte des droits antérieurs d'une tierce puissance, ou d'un traité conclu entre deux puissances tierces, droits et traités que l'on doit respecter l'un et l'autre. Le deuxième cas est celui où la cause est illicite parce que le droit concédé l'a déjà été par des traités antérieurs conclus avec d'autres puissances que son co-signataire comme l'une des parties. Les questions de préséance ont donné autrefois des exemples de ces causes d'invalidité des traités. Ainsi en 1774 la Turquie donne à la Russie le pas immédiat après l'empereur romain, pas qui avait déjà été donné à la France par des traités successifs. Une difficulté plus grave se présentait en 1743 : l'Autriche avait cédé au roi de Sardaigne le marquisat de Finale qu'elle avait auparavant cédé à la République de Gênes.

On s'aperçoit, grâce à ces différents cas et ces divers exemples, comment la cause illicite, en empêchant le traité d'être valable, lui enlève toute valeur exécutoire.

Avant de passer à l'étude brève de la ratification il nous faut faire remarquer ici une différence fondamentale qui existe entre les traités et les contrats. Tandis que les causes d'invalidité que nous venons de passer en revue, doivent, en droit privé, être invoquées devant un juge, pour que le contrat soit frappé par celui-ci de nullité, selon la loi, en droit international, dans l'absence d'un juge supérieur aux parties,

celles-ci sont obligées de se faire justice à elles-mêmes, et c'est ainsi que, sur les questions que nous venons de voir, la seule manière de rester dans le droit est de ne pas exécuter un traité que l'on ne croit pas valable, par périmé. Il y a, à vrai dire, un autre moyen, mais qui n'est possible que si la cause de non-validité est reconnue antérieurement à la ratification : c'est de ne pas ratifier.

La validité d'un traité n'est parfaite que du jour de sa ratification par les parties contractantes, ratification qui a lieu selon la procédure instituée par les lois intérieures de chaque Etat.

Toutes les conditions qui entourent la conclusion étant supposées remplies, elles ne suffisent point encore à donner au traité une force pleinement exécutoire. La perfection seulement lui est apportée par la ratification.

Comme nous l'avons déjà signalé, nous observons ici une règle absolument différente de la règle qui gouverne la théorie du mandat en droit civil. Le contrat passé par mandataire est formé dès que le mandataire a donné son consentement. Au contraire, quand il s'agit de conventions internationales, il est indispensable que le traité conclu par le mandataire soit ratifié par le mandant. C'est une garantie prise de la volonté certaine des Etats contractants, il serait désastreux qu'un Etat puisse être engagé par la parole d'un plénipotentiaire qui peut se tromper sur les intentions du pays qu'il représente. C'est pourquoi le traité ne vaut que du moment où le chef de l'Etat a approuvé les dispositions du traité. Le chef de l'Etat ne peut ratifier dans certains pays qu'avec l'appro-

bation des représentants de la Nation, précaution supplémentaire exigée pour qu'il ne demeure aucun doute sur la pleine liberté du consentement des Etats contractants. Nous n'avons pas ici à entrer dans les détails de forme qui entourent la procédure de ratification, nous nous bornerons donc à rappeler qu'une fois données par les divers gouvernements elles doivent être échangées, si leur rapprochement exécuté avec infiniment de soins et d'attention, prouve qu'elles sont conformes. Un procès-verbal de la séance d'échange des ratifications sert à fixer la date à partir de laquelle le traité sera mis en vigueur, soit par le jour même où il est dressé, soit en déterminant un certain délai.

Les variantes à ce point de vue sont possibles. Un exemple a été présenté au moment où nous avons étudié les particularités relatives à l'exécution des traités de paix, dans le traité de Versailles. Un autre exemple se trouve dans la conférence de Berlin : les actes et les déclarations qui y avaient été dressés, ou faits, furent assemblés en un acte général, cet acte fut ratifié par chacun des signataires. Mais, afin d'empêcher les difficultés pratiques qui auraient pu naître pour chaque partie de la réception des ratifications des douze autres et de la garde de la copie de la sienne, toutes les ratifications furent déposées entre les mains du gouvernement allemand et ce dépôt fut constaté par un procès-verbal signé de toutes les parties dont chacune garde copie.

Mais ces questions de forme nous intéressent moins que la question de savoir si la ratification peut être refusée.

Cette question est liée à la question de la nécessité de la

ratification, donc à l'étude de la mesure dans laquelle les plénipotentiaires engagent les Etats qu'ils représentent.

Elle a été très discutée par les anciens auteurs du droit international qui, déclarant que les Etats sont obligés par les actes de leurs mandataires, même si ceux-ci ont dépassé les instructions qui leur avaient été données, n'admettaient pas que la ratification put être refusée quand le plénipotentiaire avait agi dans les limites des pouvoirs qui lui avaient été conférés.

Ils permettaient cependant le refus quand le plénipotentiaire avait dépassé ses pouvoirs.

La doctrine moderne pose des principes différents.

Comme elle tient la signature du traité pour l'équivalent d'un échange de promesses d'engagement, elle conçoit que la ratification par le mandant des actes du mandataire puisse être refusée, sans qu'il y ait violation de droit.

La pratique internationale se tient dans le même ordre d'idée. Des traités signés par les plénipotentiaires ne furent pas ratifiés par les gouvernements, soit de leur propre initiative, soit par l'impossibilité d'avoir obtenu l'approbation du pouvoir législatif. C'est ainsi que le roi Louis-Philippe (1), suivant d'ailleurs l'opinion du pays, refusa de ratifier le traité sur la répression de la traite et le droit de visite que l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie, avaient signé par la main de leurs plénipotentiaires.

De même, la Chine refuse de ratifier le traité conclu avec

(1) en 1842.

la Russie le 20 Septembre 1879. En 1878, la Chambre française refusait d'approuver la ratification du traité de Paris du 6 Juillet 1877 conclu avec l'Italie; et le 25 Juin 1891 l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 Juillet 1890.

Autant de traités dont l'exécution fut impossible à cause du défaut de ratification.

Peut être aujourd'hui est-il nécessaire de rapprocher de la ratification, le dépôt des traités au secrétariat général de la Société des Nations aux fins d'enregistrement et de publication. C'est ainsi que le 16 janvier 1921, la France a fait parvenir au Secrétariat Général de la Société des Nations un certain nombre de traités et conventions parmi lesquelles on remarque principalement :

Le traité signé à Sèvres le 10 Août 1920 par les principales Puissances Alliées et Associées, la Pologne, la Roumanie, l'Etat Serbe Croate Slovène, et l'Etat Tchéco-Slovaque, relativement à la fixation des nouvelles frontières dans l'Europe Orientale.

La convention signée à St-Germain en Laye le 10 Septembre 1919 par les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et le Portugal, garantissant à ces Etats une complète égalité commerciale dans les territoires de l'Afrique, placés sous leur autorité et portant révision des conventions antérieures.

Deux conventions particulières, conclues à Baden-Baden entre la France et l'Allemagne, également présentées à l'enregistrement par le gouvernement allemand, au sujet, l'une du paiement de pensions civiles et militaires aux Alsaciens-

Lorrains; l'autre à la trésorerie d'Alsace-Lorraine (1).

Cette formalité instituée par le pacte de la Société des Nations, donne toute sa valeur aux traités. Mais, au fond, elle paraît se rattacher à un commencement d'exécution du traité, et ainsi, son exposé nous sert de liaison à l'étude des causes d'inexécution des traités postérieurs et à leur mise en vigueur.

SECTION II

CAUSES D'INEXÉCUTION POSTÉRIEURES A LA RATIFICATION.

Nous avons dans cette section à nous occuper des causes d'inexécution des traités qui naissent après la mise en vigueur de ce traité. A vrai dire nous aurons encore ici quelques distinctions à faire. Une première catégorie de ces causes, dont tous les modèles sont fournis par le droit privé, présente ce caractère opposé à celui de la deuxième catégorie, que, tout en n'exécutant pas le traité tel qu'il avait été conclu tout d'abord, les deux parties reçoivent néanmoins satisfaction à leurs désirs. Au contraire, une deuxième catégorie comprend les cas où l'une des parties subit un dommage du fait de l'inexécution de l'autre, et sans y donner son consentement.

(1) « Le Temps » 16 janvier 1922.

Parmi les premières se rangent la novation, la remise de dette et la compensation dont nous allons rapidement étudier le jeu en droit international.

En droit privé la novation est considérée comme un mode d'exécution des obligations nées du contrat. Il n'en est pas de même en droit international. La novation consiste dans l'introduction d'un facteur nouveau dans la convention ; il y a, soit substitution d'une dette nouvelle à la dette primitive, soit substitution d'une autre personne à l'une des parties. Par exemple, il arrivera qu'une chose sera payée à la place d'une autre, ou, pour nous servir d'un cas que nous avons déjà signalé à propos de la cause, quand en 1743 l'Autriche céda à la Sardaigne un marquisat qu'elle lui avait déjà cédé, le paiement qui fut fait ne consista pas dans le territoire mais fut remplacé par une somme d'argent. Le traité primitif ne fut donc pas exécuté et les parties reçurent cependant satisfaction. De même, si c'est une Puissance tierce qui paye à la place de l'Etat débiteur, le traité, tel qu'il avait été précédemment conçu n'est pas exécuté. Et cependant le but qu'il poursuivait en donnant satisfaction aux parties, est atteint.

Remarquons que, pour que la novation existe, il est nécessaire qu'on soit en présence de changements complets dans la chose ou dans l'une des personnes : des modifications de détails ne suffisent point, c'est ainsi qu'on pourrait dire qu'il y eut novation, si l'on n'avait fait que concéder des délais pour la livraison de la chose, ou si l'on avait obligé le débiteur à fournir garantie. Ce sont là, soit des facilités, soit des sûretés qui ne changent en rien les caractères fondamentaux de l'objet de la convention ou des parties contractantes.

Cette question des facilités accordées par l'Etat créancier, se rapproche plus de la remise de dette que de la novation. Par la remise de dette, le créancier abandonne l'exercice de ses droits en totalité ou en partie. Nous avons signalé à propos de l'exécution des traités de paix, les difficultés qui naissent en particulier lorsqu'il y avait plusieurs vainqueurs qui n'étaient pas d'accord. Donnons ici les exemples auxquels nous renvoyions alors : une remise de dette fut faite par l'Angleterre, sans que les puissances Alliées et Associées aient été prévenues, à l'Allemagne, le 21 Octobre 1920. A cette date en effet, la Grande-Bretagne déclara renoncer à la saisie des biens des nationaux allemands qui se trouvaient en Angleterre, dans le cas où l'Allemagne n'accomplirait pas ses engagements. Ce droit de saisie est conféré par le traité de Versailles (1). Cette mesure, très critiquée, fut prise par la suite par la Belgique (2) et par l'Italie. D'autre part, les vainqueurs accordèrent des remises importantes à la suite de conférences qui réunissaient les représentants des principaux d'entre eux. Ce fut le but de la conférence de Paris (3) qui accordait à l'Allemagne une sorte de concordat tout à son avantage. Ainsi par la remise de dette, le traité n'est pas exécuté selon les termes dans lesquels il a été rédigé, et les deux parties voient cependant leurs désirs réalisés, puisque leur consentement est toujours exigé.

(1) annexe II, partie VIII, § 18.

(2) 5 février 1921.

(3) 29 janvier 1921.

Quand le créancier se trouve être en même temps débiteur de son débiteur, celui-ci est créancier du premier, et les deux obligations s'éteignent totalement ou partiellement, jusqu'à concurrence du montant de la plus faible. Il y a alors compensation. Elle présente en droit international cette particularité qu'elle n'est jamais obligatoire, elle dépend donc exclusivement de la volonté des parties. Il faut donc pour qu'elle ait lieu un accord de volonté en vue de produire un effet de droit, c'est-à-dire un traité qui déclare l'inexécution du traité précédent, et la substitution aux obligations qu'il instituait, de la compensation.

On ajoute en général à ces trois cas que nous venons d'examiner, l'étude de la confusion.

Il arrive souvent en droit international, que par des incorporations d'Etats dans un autre Etat, ou des réunions volontaires d'Etats pour n'en former qu'un seul, les qualités de créancier et de débiteur se trouvent réunies dans le même Etat, c'est le cas d'incorporation de l'Etat créancier dans l'Etat débiteur; c'est le cas de succession d'un troisième Etat, à la fois aux deux parties. Le traité ne peut plus être exécuté puisqu'il n'y a plus deux parties en présence. Mais ceci nous prouve que nous nous trouvons en face d'un cas d'impossibilité matérielle d'exécution. Nous retrouverons donc au titre qui s'occupera de cette cause d'inexécution des traités, les principes généraux qui guident la matière.

Ainsi, dans les cas que nous avons passé en revue, quoique le traité ne soit pas exécuté selon sa teneur primitive, le but qu'il poursuivait, l'accord des parties, demeure atteint.

Nous allons voir maintenant comment l'inexécution peut être causée par des moyens qui causent à l'une des parties un préjudice indubitable.

Les causes d'inexécution postérieures à la date de mise en vigueur d'un traité, qui sont préjudiciables à la partie à laquelle les obligations étaient dues, se rattachent toutes d'une manière plus ou moins serrée à une impossibilité d'exécution. C'est au moins le prétexte parfois peu honorable que donne l'inexécutant. Et comme dans toute allégation même mensongère il y a quelque chose de vrai, dans cette excuse d'impossibilité c'est la notion de difficulté d'exécution. Selon que la difficulté est très grande ou minime le traité peut ou ne peut pas être exécuté. On conçoit donc que l'Etat qui invoque l'impossibilité cherche à grossir les difficultés qu'il éprouve à appliquer le principe « *Pacta Sunt Servanda* ». D'autre part, le co-contractant démontre toujours que les obstacles auxquels se heurte l'autre partie peuvent être levés. Il résulte de cette situation une grosse difficulté pour déterminer, avec certitude, des hypothèses où un traité ne recevra pas d'exécution, pour cause d'impossibilité d'exécuter d'une des parties.

La question sans doute est résolue au cas d'impossibilité physique : s'il s'agit de livrer un îlot et qu'il est englouti dans l'océan; si la convention porte sur la navigation d'une rivière qui se dessèche ou cesse d'être navigable. De même, si la chose à transférer était une ville et si elle a été détruite par une secousse sismique. Mais ces cas sont purement hypothétiques.

La question reste donc entière quand on se trouve en face d'une impossibilité juridique d'exécuter un traité ou l'une de ses clauses.

Or cette impossibilité existe. En effet, on ne peut admettre que les Etats, êtres perpétuellement vivants soient obligés de respecter toujours les clauses d'un traité auxquelles ne correspondent plus leurs situations présentes, dans certains cas de modifications territoriales et de guerre, et en cas de collision de traités. De plus comme les Etats ne sont pas infiniment divers, une cause d'inexécution qui ne sera pas jugée dans tel pays équitable, ne le sera pas dans un autre pays, parce que *le critère de la justice est uniforme*.

Les conditions géographiques, politiques, économiques varient aussi bien dans l'espace que dans le temps. Il faut donc trouver une règle générale qui comprenne tous les cas particuliers.

Seulement il faut aussi trouver une règle *précise*, afin que les abus que nous signalions tout-à-l'heure et faciles à commettre, à cause de la subtilité de la distinction de l'impossibilité et de la difficulté, ne puissent pas se produire.

Le problème revient donc à se poser de la manière suivante :

Etant donné, d'une part, que la maxime « *Pacta Sunt Servanda* » constitue la règle des relations internationales, et que, d'autre part, sa rigidité est en opposition avec l'évolution incessante des Etats, comment trouver une définition de l'exception, assez large, pour comprendre la variété des causes d'impossibilité et assez précise pour empêcher les abus ?

La question ainsi posée, voyons comment il est possible de la résoudre.

On est d'abord très impressionné par cette idée d'évolution des Etats, et l'on cherche à s'aider de cette idée pour découvrir l'exception indispensable.

On dit alors, toutes les fois que se modifiera, pour l'une des parties, d'une façon profonde, essentielle, telle ou telle circonstance dont l'existence est supposée nécessaire et indispensable, comme les conditions d'existence feront défaut, le traité cessera d'être obligatoire surtout pour la partie qui souffre du préjudice et qui aura le droit de le considérer, comme nul, dans toutes ses clauses.

On ajoute que l'on ne trouve ici que l'application de la règle de droit général selon laquelle, pour les contrats successifs au moins, la résolution a lieu s'il se produit un événement tel que, s'il avait existé au moment de la convention, les parties n'auraient pas contracté.

La théorie se défend en déclarant qu'elle est suffisamment large pour comprendre tous les cas qui se présenteront dans la pratique et suffisamment précise pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à une énumération des cas particuliers.

C'est ainsi que Bluntschli écrit (1) : « Lorsqu'un ordre de fait déterminé forme la base et la condition d'existence d'un traité, et que cette base vient à être renversée, la validité du traité s'écroule en même temps », et, comme exemple principal, il donne le changement de confession d'un Etat, si la

(1) Bluntschli a. 456 n° 1.

confession primitive était un élément essentiel de la base du traité, ou la disposition de citoyens qui devait réaliser une action déterminée par le traité.

Heffter (1) essaie de préciser la question de nullité en disant qu'il est nécessaire que l'exécution du traité mette en danger les droits et le bien-être du peuple, ou que l'Etat ne puisse conserver sa position politique antérieure.

Pour de Martens (2), le changement de circonstance est relevé par ce fait que le but politique, que se proposait un des Etats, en concluant le traité ne peut plus être atteint. Par conséquent pour tout Etat ne poursuivant qu'un but politique, qui est sa raison d'être, le traité qui ne concourt pas à la poursuite de ce but ne mérite pas d'être exécuté.

Pradier-Fodéré donne quelques exemples des faits qui sont la base et la condition d'existence de certains traités, base et condition dont le changement *abolit le traité* : les traités portant sur les contributions de guerre cessent avec la guerre ; le même traité, promettant des subsides ou des secours sous-entend que le promettant n'aura pas besoin de toutes ses forces militaires ou pécuniaires pour sa propre défense.

Il y a donc un certain flottement dans la détermination des bases essentielles des traités, et la qualité de précision, que nous recherchons semble absente, des définitions que nous venons de rencontrer.

Si donc, nous avons un reproche à faire à l'idée qu'elles

(1) Heffter § 98 p.222.

(2) de Martens T. I. n° 500.

représentent, c'est d'être trop compréhensives, et par là même de faciliter des abus. L'application de cette clause est extrêmement délicate. En fait, les conditions de la vie d'un Etat se transforment tous les jours. Quelles seront donc les transformations qui autoriseront l'inexécution des promesses contenues dans un traité ?

Mais comment distinguer un changement insignifiant d'un changement essentiel ? Comment distinguer l'impossibilité née de la malveillance, de la simple difficulté qui peut se présenter spontanément ? L'application des règles les plus élémentaires du droit nous donnera immédiatement la réponse à cette question.

D'autre part, aucune des deux sources principales du droit international, les traités, la coutume, *ne permet de dire que la pratique internationale admet cette cause d'inexécution fondée sur le changement unilatéral des circonstances déterminantes*. A notre avis, les partisans de la théorie selon laquelle cette cause serait prévue par le consentement tacite des nations dans une clause *Rebus Sic Stantibus*, ne sont pas dans le vrai.

Jamais, en effet, une telle clause n'a donné lieu à une reconnaissance expresse des Etats. Bien au contraire, nous avons vu la déclaration de 1871 établir catégoriquement la règle *Pacta Sunt Servanda*.

La coutume n'admet pas cette clause car, pour qu'il y ait coutume, il ne suffit pas qu'il y ait usage, même prolongé, il est aussi nécessaire qu'il y ait consentement unanime des intéressés. Or, chaque fois qu'un Etat a voulu faire jouer cette

clause tacite, les protestations de son co-contractant se sont élevées avec véhémence. C'est ce qui se passa quand l'Autriche et la Prusse invoquèrent la clause *Rebus Sic Stantibus* pour justifier leur guerre de 1864, contre le Danemark. C'est ainsi ce qui advint, quand l'Autriche-Hongrie annexa la Bosnie-Herzégovine, qu'elle occupait depuis le traité de Berlin.

Il faut de plus remarquer, d'une part, que ceux qui se sont servis de la théorie du changement de circonstances n'ont pas grande foi en sa vertu.

Ils l'étaient tant bien que mal sur des arguments divers, ils n'osent guère l'employer toute senle.

En 1864, à la clause *Rebus Sic Stantibus* l'Autriche et la Prusse ajoutaient un argument tiré de l'inexécution du traité de Londres sur la succession au trône de Danemark.

En 1871, la Russie invoquait aussi des dérogations apportées à divers articles du traité de Paris.

En 1886, la Russie l'invoquait encore en plus de la théorie de l'enregistrement unilatéral que nous retrouvons un peu plus loin.

D'autre part, dès que le but poursuivi par l'argument tiré de la clause *Rebus Sic Stantibus* est atteint par d'autres moyens, l'Etat qui invoquait le jeu de cette clause abandonne ce procédé. On le vit très clairement en 1871 : dès que les Puissances se montrèrent disposées à libérer la Russie de certaines clauses gênantes du traité de 1856, la Russie abandonna la défense de la théorie du changement des circonstances et signa facilement le protocole de Londres, qui pose si fortement le principe *Pacta Sunt Servanda*.

L'exception tirée du changement des circonstances ne saurait donc nous contenter. Elle est si vaste que chacun y trouve une excuse à ses agissements les plus injustes. Si elle était admise à posséder la force d'un principe certain du droit international, l'exception dépasserait la règle, la maxime *Pacta Sunt Servanda* ne serait plus appliquée. Bien plus, toutes les règles du droit international pourraient être par ce moyen tournées, sous l'apparence de la justice.

Une telle exception correspond sans doute à une vérité théorique, mais elle est trop éloignée des réalités. Il faut donc essayer de l'adapter à ces réalités.

Pour cela, nous avons deux moyens à notre disposition, qui, surtout si on les employait simultanément, permettraient d'espérer en quelques résultats.

Pour l'application de la règle de droit privé à chaque cas particulier, une règle dérivée et particulière est prescrite par le juge. Si nous ne pouvons recourir à un tel procédé en droit international par la force des choses, nous pouvons user d'un moyen qui n'est peut-être qu'un expédient, mais qui, à coup sûr, est préférable au vague dans lequel nous laisse la théorie du changement de circonstances. Si, en effet, les contractants exigeaient la dénonciation préalable et formelle des traités au lieu de cesser brusquement l'inexécution, sans explication ou du moins sans explication préalable, ils trouveraient à ce système les avantages suivants :

D'une part, les cas de dénonciation pourraient être déterminés d'une façon précise par les parties.

D'autre part, l'Etat dénonçant serait obligé à la justifica-

tion de son inexécution, ce qui, en l'obligeant à la réflexion le détournerait de son projet de résiliation.

Mais, comme nous le disions, cette adaptation particulière n'empêche pas une adaptation plus générale. On en découvre les éléments dans la distinction des principaux changements de circonstances, qui apportent trois exceptions à la règle générale de la force obligatoire des traités internationaux.

La force obligatoire étant la règle, le changement des circonstances essentielles étant l'exception, nous cherchons quelles sont ces circonstances essentielles. Autrement dit, essayons de trouver les cas généraux d'impossibilité d'exécution.

Ne sont essentielles que les circonstances qui touchent à l'existence même de l'Etat ; si l'exécution menace un des contractants de disparition totale, ce traité ne peut s'exécuter. Si, en effet, un des contractants disparaît, le traité ne peut pas être exécuté. Si même l'exécution du traité empêche l'un des contractants de continuer à jouir de la considération des autres, parce qu'il l'empêche de respecter des traités antérieurs conclus avec des tiers, le traité ne recevra pas d'exécution. Enfin, il est certain que la guerre entraîne la disparition de certains traités.

Nous aurons donc à considérer, tour à tour, l'influence sur la force obligatoire des traités, du droit de nécessité, des modifications territoriales, ou de fait, de la force des traités antérieurs conclus avec des tiers, et, dans des cas que nous préciserons, des possibilités de guerre ?

Mais avant de procéder à cette étude nous devons examiner

la doctrine du droit de nécessité, ses arguments et sa réfutation théorique et pratique, sans recourir aux raisons tirées de l'analyse du droit de défense.

a). — *Le droit de nécessité*

Sous ce vocable emprunté à la terminologie du droit pénal, on désigne le droit qui échoit à un Etat de ne pas exécuter un traité parce que les circonstances qui entouraient la conclusion de ce traité sont telles que, dans les conditions nouvelles, l'exécution du traité met en danger l'existence même de l'Etat. Celui-ci ne peut échapper à cette situation redoutable qu'en n'exécutant pas le traité.

Cette théorie, soutenue par d'excellents auteurs, comme Jellinek et M. Pillet, se base sur le principe du droit à l'existence des Etats.

« Le droit international, écrit M. Pillet, n'existe et ne peut exister qu'entre nations distinctes, séparées, vivant de leur vie propre; il doit donc écrire au fronton de son édifice que les nations ont le droit de se conserver et de prendre librement les mesures qui tendent à cet objet. On ne peut donc obliger une nation à reconnaître le droit des autres qu'autant qu'il ne compromet pas sa propre existence.

C'est dans ce sens que Jellinek (1) signale comme une des causes importantes de l'extinction des conventions internationales « la collision des buts suprêmes de l'Etat parmi lesquels il faut compter en premier lieu sa propre conservation

(1) Jellinek « Traité entre Etats », p. 62.

avec l'exécution d'un traité »; ici intervient le droit de nécessité de l'Etat, qui lui ordonne de respecter sa propre existence, plutôt que les obligations qu'il a assumées, envers étrangers.

« Il faut considérer, au point de vue juridique, la naissance de circonstances qui feraient de l'exécution d'un traité une violation des devoirs de l'Etat envers lui-même comme une impossibilité d'exécution qui n'est pas imputable à l'Etat. »

Ainsi, selon cette doctrine, quand l'Etat doit choisir entre deux parties : ou disparaître, ou ne pas exécuter un traité, il a le droit de ne pas exécuter.

A ce système, de graves objections sont opposées.

La première est une opposition logique à un jugement de valeur prise à la source du droit international, c'est-à-dire de l'histoire de tous ces traités internationaux et des coutumes observées invariablement. La doctrine du changement de circonstances doit être écartée parce qu'elle est trop vague. Comment peut-on donc la remplacer par une théorie fondée sur un droit de nécessité, beaucoup plus vague encore?

Maintenant, essayer de distinguer *l'essentiel de l'accessoire* dans les circonstances modificatrices des Etats et pénétrer sur le terrain métaphysique nous amènerait à mettre en parallèle la *conception d'utilité et de nécessité, de rectitude et d'équité*, ce serait reculer la question sans la résoudre d'aucune façon.

« Bien plus, ajoutent les disciples des professeurs Jellinek et Pillet, aux objections que l'on peut adresser aux partisans de l'existence d'une clause tacite *Rebus Sic Stantibus*, se greffent, dans la théorie du droit de nécessité, des objections nouvelles. »

La grande difficulté, qui tourmente ceux qui se sont préoccupés de la nécessité en droit privé, est celle d'établir une échelle d'équivalence entre les biens sacrifiés. Entre mourir de faim et voler un pain, pour reprendre le cas classique, on voit tout de suite qu'il y a une telle différence que l'on excuse, que l'on passe à l'un de ces actes pour empêcher le premier de se produire. Mais s'il y a deux naufragés sur une planche, lequel des deux naufragés a droit à la planche? Pourquoi, en droit, l'un serait-il supérieur à l'autre et en quoi?

La pratique observée d'une façon continue, basée sur un principe d'humanité et de philanthropie générale, établit une atténuation dans les faits ou délits qui se commettent pour assurer sa vie et octroie le minimum de la peine.

Dans le cas de conflit de devoir qui se présente dans un naufrage, par exemple, c'est une pratique très connue que les avantages sont établis sur différents rangs, les enfants, les femmes, les faibles, les hommes valides prennent, à tour de rôle, place sur les esquifs disponibles; l'équipage y reçoit ensuite droit de passage, et enfin le Capitaine, quand la sécurité de tous est assurée.

La discussion se transpose en droit international et avec autant plus d'acuité que la question ne se pose que dans le deuxième cas ou son équivalent. On ne voit pas, en effet, comment l'exécution d'un traité de minime importance pourrait entraîner la mort d'un Etat. On admet au contraire que l'exécution d'un traité très important le contraigne à la disparition; par traité important entendons ceux qui garantissent l'existence d'une autre nation. Il n'y a aucune bonne raison pour que l'un plutôt que l'autre des Etats succombe.

L'Etat qui donne, à la suite d'une obligation, ce qu'il voudrait retenir, pratique un acte de respect envers le droit d'autrui, et l'Etat qui reçoit ce qui lui appartient exerce un droit naturel de revendication.

En aucun cas sa vie n'est compromise, sa puissance augmentera ou diminuera et la réduction de sa prédominance abattra un peu son orgueil et ce sera tout.

D'ailleurs, le droit de nécessité a déjà été invoqué. Il a fait ses preuves, il est l'argument central des mauvaises causes. *C'est ce droit de nécessité* que l'Angleterre invoquait en 1807 lorsqu'elle faisait bombarder Copenhague, sous prétexte que la flotte danoise pouvait être livrée aux Français par le traité de Tilsitt et agir ainsi contre l'Angleterre.

C'est ce droit de nécessité dont l'Allemagne se prévalut en 1914 pour violer la neutralité de la Belgique, ne doutant pas de s'attribuer, dans cette sorte d'échelle des équivalences dont nous parlions tout à l'heure, le coefficient le plus élevé.

De tels exemples ne sont guère en faveur de la théorie du droit de nécessité.

Nous écarterons tout d'abord les arguments tirés de ces exemples en faisant remarquer que ce n'était pas parce qu'un droit avait été invoqué à tort qu'il n'existait pas.

Nous considérerons avec une attention plus soutenue l'argumentation que l'on peut nous opposer : d'une part, le droit de nécessité ne fait que reculer le problème posé, et que, d'autre part, il ajoute aux difficultés qui naissent de la théorie de la clause *Rebus Sic Stantibus* des difficultés qui lui sont propres.

Est-ce que nous n'aurions fait que reculer la solution de la question pour nous éviter de la résoudre? Vraiment non. Nous l'avons réfutée suffisamment.

Tandis que l'exception trop générale du changement de circonstances ne fait allusion qu'à un ensemble de faits vagues et mal déterminés, nous avons choisi parmi ces circonstances celle qui est à coup sûr la plus facile à dégager : l'existence ou la non-existence d'un Etat? C'est là une restriction certaine de la donnée du changement de circonstances.

Quant à l'argument tiré de la transposition en droit international des règles de droit privé sur le droit de nécessité, nous lui répondrons de la manière suivante :

Il y a d'abord une certaine approximation à faire dans cette transposition même. Tandis qu'un individu peut fort bien sacrifier sa vie à des intérêts supérieurs, l'Etat ne peut agir de même, car son intérêt principal est de conserver sa vie elle-même. Il doit donc la préserver par tous les moyens.

La question reste entière d'ailleurs sur l'établissement de l'équation. Si la non-exécution du traité entraîne la mort de l'autre Etat, il est évident qu'il y a obstacle au libre jeu du droit de nécessité pour les mêmes intéressés. Mais de telles circonstances nous paraissent bien hypothétiques et les traités les plus importants qui touchent à l'Etat co-contractant sont les traités de propriété ou de garantie de neutralité. Et nous n'hésitons pas à affirmer que si un Etat se trouve pressé entre une menace de disparition et une violation de traité de garantie, le droit de nécessité doit être invoqué en sa faveur; son droit à l'existence passe, avant le droit de l'Etat neutre, à bénéficier de la neutralité, mais seulement en ce cas.

Nous ne nous trouvons donc pas en face de difficultés ajoutées à celles que procure le jeu de la clause *Rebus Sic Stantibus*, mais en face des difficultés nées de ce fait que nous considérons un cas particulier de changement de circonstances.

Par la réfutation des objections présentées, nous avons montré l'existence du droit de nécessité comme exception à la règle générale de la valeur obligatoire des traités, et, nous croyons que *la théorie seulement forme lien entre les phénomènes, tandis que la doctrine est l'opinion autorisée de divers auteurs sur une question scientifique admise comme principe de sagesse.*

Comme on le voit, la défense de la théorie du droit de nécessité se base, pour excuser le non-accomplissement d'un pacte international, dans le changement de circonstances; mais c'est une erreur qu'un Etat puisse être en même temps juge et partie, c'est-à-dire qu'il puisse juger qu'un acte auquel il est obligé peut altérer sa vie, et, pour cette considération, qu'il puisse refuser d'accomplir une obligation solennelle.

En second lieu, ce qui nous déterminera à abandonner la théorie du droit de nécessité déjà suffisamment réfutée, c'est l'existence d'autres théories telles que celles du droit de propriété, le droit de défense, le droit de résistance, le droit de revendication, consacrés à travers les Etapes de l'Histoire et reconnues comme légitimement fondées dans les véritables concepts de l'éthique, de la raison pratique, du droit et de la justice.

Mais ces théories, simplement spéculatives de la philosophie du droit, ne sont pas admises dans les pratiques interna-

tionales dont la conception fondamentale rejette le dogmatisme. Elles admettent seulement comme principes inaltérables les traités eux-mêmes et la coutume séculaire. Dans le processus nécessaire de formation et d'abrogation des lois positives, chaque Etat peut introduire toutes les nouveautés possibles qui n'arrivent à la condition des lois générales et internationales que si elles sont admises dans les congrès internationaux et sanctionnées par une longue et continuelle pratique.

b). — *Modifications territoriales ou provenant de la volonté d'une seule des puissances signataires*

Un traité ne peut être exécuté que tant que les parties qui devaient l'accomplir subsistent. Si donc l'un des Etats ou une de ses portions qui avaient conclu un traité disparaît, l'exécution de ce traité n'a pas lieu.

Quelles circonstances peuvent donc amener un Etat à disparaître? C'est ce que nous résumons brièvement en disant qu'un Etat meurt par la disparition d'un de ses éléments constitutifs.

Dès que le lien social qui unissait les hommes composant l'Etat se dénoue, l'Etat cesse d'exister. Le résultat est le même dès qu'il n'y a plus de gouvernement, c'est-à-dire d'autorité pour maintenir le lien social. Mais, surtout, le cas le plus important de disparition d'un Etat est celui de la perte de son territoire, pour des raisons et dans des circonstances que nous aurons à étudier.

La question de la dissolution du lien social fait partie de la

question de la disparition d'un gouvernement qui groupe les efforts de tous dans un même but, la conservation de l'Etat et son progrès.

Mais avant d'aller plus loin, il est nécessaire de préciser notre pensée. L'extinction de toute autorité gouvernementale entraîne la dissolution du lien social, donc de l'Etat, mais la disparition d'un mode de gouvernement devant un autre, un changement dans la personne du souverain ou dans la forme du gouvernement, n'entraînant aucune dissolution du lien social, laisse subsister l'existence de l'Etat et la valeur obligatoire des traités qu'il a passés.

Ceci s'applique même dans le cas où l'on dit communément d'un pays qu'il est sans gouvernement, c'est-à-dire sans gouvernement régulier; les gouvernements de fait; conseil de gouvernement; gouvernements provisoires, insurrectionnels, révolutionnaires, sont autant que les autres obligés au respect des traités.

Car le droit international ne s'occupe pas des forces internes des Etats; ces règles ne s'appliquent qu'aux personnalités appelées Etat parce qu'elles réunissent un certain nombre de conditions dont la forme de gouvernement est absente.

La doctrine et la pratique internationale sont d'accord sur le point qui nous occupe.

« La constitution d'un Etat, dit Bluntschli (1), n'est pas dans la règle une partie du droit international; elle forme le droit constitutionnel de l'Etat; les changements survenus dans la constitution d'un Etat sont en principe sans portée pour le

(1) Droit International Codifié, p. 40.

droit international. *L'Etat reste la même personne* en droit international, lors même que sa constitution est tantôt monarchique, tantôt républicaine, ou qu'elle est pendant une période, gouvernée constitutionnellement et après cela autocratiquement. Ses droits et ses obligations vis-à-vis des autres n'en subsistent pas moins. Le maintien des traités ne dépend pas du maintien des hommes au gouvernement qui les ont conclus. »

Cet auteur apporte d'ailleurs une exception. Il remarque qu'un traité qui repose sur la circonstance qu'un gouvernement est d'une certaine forme, perd sa valeur si le gouvernement change.

On trouve dans la doctrine assez peu de divergence. On a cependant essayé de soutenir une thèse opposée à celle que nous venons de rapporter, en se basant notamment sur les faits suivants :

En 1535, un accord fut conclu entre François 1^{er} et le Sultan de Turquie, jusqu'à la fin de la vie des deux souverains, ce qui est fixer un terme incertain à une convention. Cette modalité ne concerne en rien les rapports du traité avec le changement de souverain.

Louis XIV, ajoute-t-on, passa une convention avec le ci-devant Jacques II pour le temps où il serait rétabli sur le trône. Mais nous nous trouvons ici en face d'un contrat privé, Jacques II détrôné, n'étant plus que Jacques Stuart.

Enfin les accords dynastiques, auxquels l'exemple précédent nous amène, ne lient que les souverains et jamais leurs Etats.

Il n'y a donc pas à considérer le changement dans la forme

du gouvernement comme une modification entraînant l'extinction de la force exécutoire des traités antérieurs.

La pratique internationale est dans le même sens. Sauf la Révolution française qui, à son début en 1790, répudia les engagements pris par les monarques et déclancha ainsi contre elle la première coalition, et la Révolution russe, en 1918, qui, dans des circonstances exceptionnellement graves, manqua aux traités conclus par les tsars et attira sur elle un mépris universel, la plupart des régimes nouveaux prirent l'exécution des traités antérieurs dans la succession aux charges constituées par le gouvernement précédent.

C'est ainsi que, pour les traités, le gouvernement de la Restauration respecta les traités antérieurs; de même en Angleterre, Cromwell et Guillaume d'Orange ne songèrent pas à répudier les traités conclus avant leur arrivée au pouvoir.

Nous avons même, sur ce point, un texte qui peut servir de conclusion à ce que nous venons de dire sur l'influence et sur l'exécution des traités antérieurs aux modifications dans la forme du gouvernement.

A la Conférence de Londres du 19 février 1831, les plénipotentiaires de l'Autriche, de l'Angleterre, de la France, de la Prusse et de la Russie, réunis pour s'entendre sur les affaires de Belgique, rédigèrent d'un commun accord le protocole où nous remarquons le passage suivant :

« Il est d'utilité pour la paix générale de rappeler ici le grand principe de droit public dont les actes de la Conférence de Londres n'ont fait qu'offrir une application salubre et constante. D'après ce principe d'ordre supérieur, *les traités ne*

perdent pas leur puissance quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples. »

Les traités, comme la coutume et comme la doctrine la plus répandue, se refusent donc à attribuer aux changements de souverain ou de gouvernement une influence prééminente sur la valeur obligatoire des traités.

Il n'en va pas de même des changements qui interviennent dans le territoire de l'Etat ou dans la condition de la population indigène.

La question est complexe et des distinctions sont nécessaires.

Cependant, on peut se laisser guider par cette idée que, dès qu'un Etat perd sa personnalité, cessant par cela d'être une personne du droit international, les traités passés avec lui sont caducs.

Examinons ce qui va se passer quand une personne du droit international se crée; quand le territoire d'un Etat s'étend; quand deux personnalités coexistent sur un même territoire.

A première vue il semblerait que la création d'un Etat ne dût pas nous intéresser. Cette observation est juste pour les Etats qui se forment tout à coup, par le fait qu'une société humaine groupée sous l'autorité d'un gouvernement s'est installée sur un territoire sans maître. C'est en somme ce qui s'est passé pour la République de Libéria. Ces Etats sans passé ne nous intéressent pas.

Autrement curieux à notre point de vue sont au contraire les Etats qui sont nés du démembrement d'un Etat, par exemple, les nouvelles nationalités formées aujourd'hui par le dé

membrement de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Hongrie.

Si l'on applique les principes dans toute leur rigueur, on assure que l'Etat ne pouvait avoir contracté d'obligation avant d'être Etat, avant d'avoir acquis sa personnalité.

Telle est d'ailleurs la pratique internationale toujours observée; par exemple, en 1830, la Grèce, produit d'un premier démembrement de la Turquie, a acquis le rang d'Etat sans être obligée au respect d'aucun des traités conclus par celle-ci.

Au contraire, le traité de Berlin de 1878 a subordonné la reconnaissance de la Roumanie et de la Serbie à l'engagement pris par ces pays de maintenir les capitulations conclues par ces souverains avec plusieurs Etats.

De même, en 1831, la Conférence de Londres soumit la reconnaissance de la Belgique à son engagement de maintenir certains traités d'utilité générale, « chaque nation, dit un protocole le 19 février 1831, a ses droits particuliers, mais l'Europe aussi a son droit, c'est l'ordre social qui l'exige; les traités qui régissaient l'Europe, la Belgique devenue indépendante, les trouvait faits et en vigueur; elle devait donc les respecter et ne pouvait les enfreindre. »

D'autre côté, quand la patrie démembrée était une colonie, ou un Etat vassal, jouissant d'une certaine indépendance, les traités qui avaient été passés dans son intérêt restaient en vigueur. De nombreuses difficultés naquirent à ce propos lors de l'émancipation de la Bulgarie.

La pratique des Etats enfreint donc assez souvent la règle d'après laquelle un Etat ne doit respecter que les traités qu'il a passés.

L'étude du cas où une personne internationale existante étend son territoire, retiendra plus longuement notre attention que le précédent. Nous distinguerons l'annexion, la formation d'un Etat fédéral et la formation de l'union réelle.

A l'annexion, nous joindrons la cession volontaire de territoire, nous confondrons même les deux événements, ce qui, à notre point de vue, est indifférent.

Nous distinguerons au contraire le cas d'annexion d'un Etat, du cas du démembrement de l'Etat par la cession de ses provinces, comme les cas de l'Alsace-Lorraine pour la France, de Tacna et Arica pour le Pérou, ou si l'une de ses colonies fait l'objet de l'annexion.

Nous appliquerons encore le principe d'après lequel l'Etat qui perd sa personnalité cesse en même temps d'être obligé au respect des traités antérieurs.

C'est bien un principe que la pratique internationale applique. Quand le Piémont, annexant les duchés de Parme, de Modène et de Toscane, et le royaume de Naples, s'étendait sur la plus grande partie de l'Italie (1), les traités passés par ces divers Etats, avant cette date, se trouvèrent annulés et les traités conclus par l'Etat annexant furent appliqués aux parties conquises.

La même solution fut donnée antérieurement en 1846, quand l'Autriche annexa la république de Cracovie.

Quand il s'agit de l'annexion, non plus d'un Etat tout entier, mais d'une de ses parties, le problème se pose de nouveau.

(1) En 1860.

Si l'annexion porte sur un élément de territoire démembré, l'Etat qui était souverain sur ce territoire n'existant plus, tous les traités qu'il a pu conclure ont disparu avec lui. L'annexant n'a donc pas à se préoccuper de l'application de ces traités. L'exemple le plus fameux d'une telle hypothèse est le partage de la Pologne, où furent oubliés les droits sacrés d'existence et de défense, par un dépouillement brutal.

Une difficulté s'est présentée dans un cas de cession d'une province. En règle générale, la province annexée ou cédée est soumise aux lois et traités de l'annexant. La province n'est pas une personne du droit international ; donc elle ne peut passer de conventions avec d'autres personnes internationales. La cession de province ne mériterait donc pas d'être signalée si la cession à la France de la Savoie, en 1860, n'avait montré que, parfois, sur la province cédée pèsent encore les obligations nées d'un traité antérieur à la cession.

L'article 92 de l'Acte final de Vienne du 9 juin 1815 et l'article 3 du traité de Paris du 20 novembre 1815 avaient décidé, pour des raisons stratégiques, et de protection de la Suisse, la neutralité d'une partie de la Savoie.

Cédée à la France par la Sardaigne en 1860, la Savoie devait, aux termes du traité de Turin, continuer à être en partie neutre. L'article deux du traité s'exprime en effet de la manière suivante :

« Il est également entendu que Sa Majesté le Roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même. Il appartiendra à Sa Majesté l'Empereur des Français de s'enten-

dre à ce sujet, tant avec les puissances représentées au congrès de Vienne, qu'avec la Confédération Helvétique et de leur donner les garanties qui résultent des stipulations rappelées dans le présent article. »

On a tenté d'expliquer ce cas particulier en disant qu'il y avait dans cette neutralité partielle une sorte de servitude, indépendante de la souveraineté.

C'est là une définition du caractère de l'obligation prescrite par le traité. Ce n'est pas l'explication de la raison pour laquelle la France devait respecter un traité qui obligeait une province dont elle faisait l'acquisition. Cette raison est que la France elle-même était partie au traité de Vienne lequel réglait le sort de la Savoie, sans s'occuper de savoir à qui elle appartiendrait. La France devait donc exécuter un traité qu'elle avait conclu.

On a soutenu, d'autre part, que dans le cas d'une cession ou d'une annexion de colonie, rien n'étant changé dans ses circonstances économiques, le seul changement à effectuer consisterait dans la politique d'une métropole à l'autre.

Cette opinion (1) se heurte à une objection sérieuse. Un changement de métropole est un changement capital pour une colonie au point de vue juridique. L'ancienne métropole ne peut exécuter un traité où elle n'a pas été partie ; au point de vue économique, il est évident que la situation de la colonie a également changé, le régime économique de la colonie dé-

(1) Thèse Larivière, Paris 1832, p. 110.

pendant très intimement des besoins économiques de la nouvelle métropole se trouve par suite modifié.

Les traités antérieurs à la cession d'une colonie ne sont donc plus applicables après cette cession.

Ainsi, en cas d'annexion ou de cession de territoire, l'Etat annexant n'a pas à exécuter les traités obligatoires pour les Etats souverains sur ces territoires avant l'annexion.

Un Etat peut voir son territoire s'étendre quand, s'unissant à d'autres Etats, il forme un Etat fédéral, ou quand, Etat fédéral, d'autres Etats entrent dans la Fédération.

Quand il y a création d'un Etat fédéral, il y a bien création d'un nouvel Etat. Si plusieurs Etats indépendants se réunissent sous l'autorité fédérale, ou bien maintiennent une personnalité déjà existante, mais suppriment certaines personnalités qui la composaient, cette Confédération, dont tous les Etats particuliers sont des personnes du droit international, se transforme en Etat fédéral.

Les règles de l'annexion des Etats sont applicables, au point de vue de la valeur exécutoire des traités, aux adjonctions de nouveaux Etats à l'Etat fédéral. Aussi les réclamations de la France et de l'Angleterre sur l'observation par les Etats-Unis des traités passés par le Texas, avant son incorporation, étaient mal fondées. La personnalité de l'Etat particulier du Texas avait disparu par son intégration dans l'Etat fédéral américain.

Nous appliquerons la même règle aux traités passés par les Etats particuliers d'une Confédération avant que celle-ci ne soit transformée en Etat fédéral. Les Etats qui sont, dans

le premier cas, des personnes du droit international, ne le sont plus dans le deuxième cas. Les traités antérieurs à ce changement ne doivent plus être exécutés.

Les Etats ont appliqué ces règles avec quelques variantes.

En 1787, la Confédération des Etats de l'Amérique du Nord se transformait en Etats-Unis, les conventions des Etats particuliers furent abrogées, et, seuls, les traités de la Confédération subsistèrent dans la plénitude de leur force.

La Suisse, Etat fédéral depuis 1848, permet à ses cantons de faire des traités dans des cas limités d'intérêt local, à condition qu'ils ne soient pas contraires à l'Etat fédéral ni aux autres cantons. L'influence de l'idée de Confédération persiste donc puisque les cantons ont une compétence internationale, si minime soit-elle.

De même que l'Etat fédéral exerce seul la souveraineté extérieure, de même, dans l'union réelle, c'est l'union seule qui jouit de l'exercice de la souveraineté internationale. Les personnalités des Etats qui forment l'union disparaissent donc avec cette formation, et les conventions intérieures se dissolvent.

Il y a en réalité formation d'une personnalité nouvelle. Tous les traités antérieurs des Etats isolés, qui s'unissent d'union réelle, devraient disparaître.

Cependant, quand l'Autriche-Hongrie se forma, en 1867, on décida le maintien des conventions conclues par l'Autriche auparavant.

De même, au temps où la Suède et la Norvège étaient unies d'un lien d'union réelle, les nombreux traités que la Suède

avait conclus auparavant et qui pouvaient être signés de l'union subsistèrent. La dissolution de l'union en 1905 ne les toucha pas.

Si donc, en matière d'union réelle, il y a formation d'une nouvelle personne internationale au préjudice des Etats formant l'union, ce qui impliquerait l'annulation de la force exécutoire des traités passés par ces Etats, la pratique internationale admet des exceptions importantes comme si elle considérait l'union comme une annexion; l'Etat plus puissant, ou plus avancé en civilisation, cherchant à conserver les droits tirés des traités antérieurement conclus.

Considérons maintenant certaines hypothèses dans lesquelles, sur un même territoire, nous voyons s'établir deux autorités en quelque sorte superposées.

Nous supposons maintenant que nous nous trouvons en présence de cas où, sur un même territoire, deux souverainetés sont superposées. Nécessairement, l'une des souverainetés est amoindrie.

Un Etat particulier dans une confédération, un Etat vassal, un Etat protégé peuvent jouir de cette plénitude de la personnalité internationale qui est le fait de la Confédération, de l'état souverain, de la Métropole protectrice.

Il en résulte qu'au moment où un Etat pleinement souverain rentre dans une des catégories que nous venons d'énumérer, les traités qu'il a conclus, antérieurement à ce moment perdent leur force exécutoire dans la mesure où ils ne sont pas compatibles avec les traités passés, soit par la Confédé-

ration ou les autres Etats particuliers, soit par l'Etat suzerain, soit par l'Etat protecteur.

Voyons dans quelle mesure la pratique internationale s'est inspirée de ces principes.

La Confédération d'Etat n'enlève pas aux Etats confédérés leur existence juridique internationale.

Dans la Confédération Germanique constituée au Congrès de Vienne du 9 juin 1815, chaque Etat conservait le droit de légation, mais ne pouvait contracter que des engagements qui ne fussent pas préjudiciables à la sûreté de la Confédération ou à celle d'un de ses membres. La Confédération avait seulement le droit de guerre et de paix et en somme le droit de conclure des traités politiques.

Au contraire, les anciens traités politiques passés par les divers Etats avant de se confédérer, et qui ne pouvaient se concilier avec l'état actuel des choses, furent abrogés, tandis que les traités conciliables, furent surtout les traités économiques et gardèrent toute leur force exécutoire.

Avant les Constitutions de 1848 et de 1874, la Suisse était un Etat fédéral. L'acte fédéral de 1815 donnait à la Diète Confédérale le pouvoir de conclure les traités, en général, mais laissait à chaque canton la liberté de signer les traités qui ne pouvaient pas nuire aux intérêts des autres cantons ou aux intérêts de la Confédération tout entière.

La règle s'applique aussi quand un Etat entre dans une Confédération; seuls les traités conciliables avec les divers intérêts dont nous avons parlé subsistent encore.

A la dissolution du lien confédéral, la personnalité de

l'Etat confédéral disparaît, entraînant la disparition des traités qu'il avait conclus. Au contraire, les traités des Etats particuliers ne cessent pas de subsister.

Dans le cas d'un intérêt purement rétrospectif d'un Etat vassal, il est rare que le suzerain permette à son vassal de conclure des traités particuliers, l'Etat suzerain préférant affirmer sa souveraineté par l'exercice plein de son pouvoir de conclure des traités.

Il n'en est pas de même dans le cas d'un Etat protégé.

Le traité de Bardo, qui met la Tunisie sous le protectorat, suit un modèle infiniment variable. Il se fait à chaque fois une adaptation aux circonstances particulières dans lesquelles on se trouve placé. Il est donc difficile de se prononcer d'une manière générale. On peut cependant remarquer que, dans de nombreux cas, des traités antérieurs n'ont pas été abrogés par le traité de protectorat, et que si la possibilité de négocier des traités est laissée à l'Etat protégé, c'est en l'obligeant à recourir à l'intermédiaire des agents diplomatiques de l'Etat protecteur.

Le traité de Bardo, qui mettait la Tunisie sous le protectorat de la France, enlève au protégé le droit de conclure et de négocier des traités et l'exercice du droit de légation. Mais les traités antérieurs au protectorat persistent. Parmi les plus importants étaient les traités relatifs au régime des Capitulations. La France, que ce régime gênait beaucoup en l'exercice de ses attributions, dut longuement négocier avec les diverses nations européennes pour obtenir la plénitude de sa juridiction sur le territoire tunisien et sur ses habitants.

Des difficultés particulières apparurent à Madagascar. L'annexion entraînant l'extension à cette île des lois françaises et en particulier des lois prohibitives de l'esclavage, impossible de déraciner ici. Pour concilier les intérêts en présence, la France décida que l'île se trouverait soumise à un régime mixte. Dans ses rapports avec la France elle serait considérée comme subissant un protectorat, et vis à vis de l'étranger, comme ayant été annexée. Dès que ce système fut proclamé, l'Angleterre et les Etats-Unis demandèrent des explications, en particulier, sur le point de savoir quelle était la force exécutoire des traités passés avec le Royaume Malgache. Si Madagascar était annexée, les traités tombaient ; si elle n'était que protégée, leur validité subsistait. Devant les difficultés d'interprétation de la distinction dès que l'on regardait les faits, la France proclama l'annexion en 1896, et de la sorte coupa court aux discussions qui s'élevaient.

Aussi bien en cas de protectorat, qu'en cas de vassalité ou de confédération, la souveraineté la plus complète l'emporte sur les souverainetés qu'elle limite. Les traités conclus par les Etats mi-souverains ne conservent donc leur force obligatoire que dans la mesure où ils correspondent à l'étendue de la souveraineté qui reste à ces Etats.

Le territoire étant l'élément essentiel de la notion d'Etat, selon qu'il naît ou disparaît, l'Etat subsiste ou meurt. Et toute création d'Etat étant, le plus souvent, issue de la séparation, d'autres Etats, les traités de ceux-ci en principe disparaissent.

Il semble donc bien que les variations dans la souveraineté des Etats, surtout quand elles dépendent de modifications

territoriales, constituent un cas général et certain de changement de circonstances, qui oblige un Etat à ne pas satisfaire aux obligations résultant d'un traité qu'il avait conclu.

Après avoir traité de la possibilité de l'inexécution d'un traité pour modification territoriale et avant de commencer à étudier la façon de l'inexécution pour collision avec des traités antérieurs, nous devons nous occuper de l'inexécution devenue pratiquement impossible après une guerre. Une série de faits, conduits par la seule volonté de l'Etat à qui, par un pacte spécial et pour un temps déterminé, sont soumises des provinces appartenant à l'autre Etat, peuvent produire en même temps la suspension virtuelle du traité et son annulation.

L'analyse de la situation dans laquelle se trouve le traité de paix, signé le 20 Octobre 1883, dans la petite ville d'Ancon, au nord de Lima, entre les puissances américaines du Pérou et du Chili après la guerre de 79, illustrera l'étude de ce cas.

Lorsqu'à la fin de la douloureuse guerre connue sous le nom de guerre du Pacifique la nation péruvienne se vit forcée d'accepter la formule de paix imposée par le Chili, on établit à l'article second la cession conditionnelle par le Pérou au Chili de la province de Tarapaca. L'article troisième concédait la possession provisoire des provinces de Tacna et Arica, pendant un délai de dix années, à compter du jour où le traité de paix aurait été ratifié par les deux pays.

A l'expiration de ce délai, continue l'article, un plébiscite décidera si les territoires des provinces indiquées doivent demeurer définitivement sous la domination et la souveraineté

chilienne ou continuer à faire partie du territoire de la République du Pérou. L'échange de ratification a eu lieu le 28 Mars 1884.

A partir de ce moment les deux nations obligées par ce pacte à l'accomplissement de la clause respective devront attendre l'année 1894 pour effectuer le plébiscite établi par l'article sus mentionné.

Les nouveaux maîtres considérant que, l'organisation des provinces péruviennes contrariait les sentiments chiliens, et afin de complaire aux différentes classes du peuple, on remplaça les instituteurs péruviens par des instituteurs chiliens, privant les écoliers de la connaissance des actions historiques relatives à leur patrie. On les oblige à admettre les faits et les actes guerriers qui déprécient leurs ancêtres et élèvent les heureux vainqueurs de leur patrie. On suspendit de leurs fonctions des ecclésiastiques péruviens; et les vieux curés, enlevés de leurs paroisses, emportant avec eux les registres paroissiaux, sont remplacés par des curés chiliens qui inscrivent comme des voisins de ces lieux les citoyens chiliens qui viennent s'établir dans ces territoires pour donner de la densité à la nouvelle population.

Les notables péruviens de l'endroit ne sont pas admis dans les municipalités dont les maires établissent dans leurs registres civils une entière variation; *les Péruviens sont étrangers et les Chiliens sont nationaux*. C'est là l'action la plus irritante du plus grand dépouillement qu'enregistre l'histoire contemporaine.

Quarante ans ont passé dans ces conditions; les sentiments

sacrés du patriotisme des héroïques fils du département de Tarapaca existant au fond de l'âme de tous les naturels des provinces de Tacna, Arica et Tarapaca luttant contre la force de la « Chilenizacion » ont été admirés par toute l'Amérique.

Le Pérou apportant sa querelle à tous les concours du droit du monde et l'obstinée intransigeance chilienne fermant tous les chemins possibles d'un arrangement, ont dédié la vie de deux générations à une lutte incessante, qui, parce qu'elle n'était pas armée, n'a pas laissé d'être moins cruelle, et de part et d'autre, ces deux pays ont employé d'immenses sommes d'argent pour augmenter leurs parcs et arsenaux de guerre, et pour demeurer tout à fait militarisés en prévision d'une rencontre possible.

Vingt-huit ans se sont écoulés depuis l'expiration du délai, sans que le Chili, malgré les demandes continuelles du Pérou, ait donné l'accomplissement au troisième article du traité d'Ancon.

Cette transgression permanente aux termes du traité a déterminé plusieurs fois le Pérou à adresser des demandes péremptoires et écrites; les plus notables étant : celles des Ministres des Affaires étrangères Larrabure en 1892, Jimenez en 1894, Ortiz de Zevallos en 1896, Osma en 1900, Prado en 1905, et des Plénipotentiaires Chacaltana en 1900, Alvarez Calderon en 1906, Seoane en 1908 (1).

L'année 1897 le Pérou exigea énergiquement l'exclusion des trois districts de Tarata, Estique et Tarucachi qui avaient

(1) Documents diplomatiques du Pérou.

été appréhendés indûment par le Chili sans qu'ils fassent partie des provinces de Tacna, Arica et Tarapaca.

L'année 1898 le politique et grand patriote Péruvien, Guillermo Billinghurst représentant le gouvernement péruvien signa avec le gouvernement chilien représenté d'abord par Juan José Latorre et ensuite par Raymundo Silva Cruz le protocole Billinghurst-Latorre pour donner accomplissement au traité d'Ancon qui établit dans la deuxième partie du troisième article « qu'un protocole spécial, qu'on considérera comme une partie intégrante du présent traité, établira la forme dans laquelle le plébiscite aura lieu et les termes et délais dans lesquels seront payés les dix millions par le pays qui restera le propriétaire des provinces de Tacna et Arica ».

Astucieusement ce protocole n'est pas approuvé par les Chambres chiliennes ; continuant la politique de vicissitudes entre les deux pays laquelle coïncidait avec la politique préventive instaurée dans les provinces données en otage.

Ce document important, est un modèle de diplomatie loyale et sincère, la solution qu'il présentait ne fut pas accomplie par le Chili, parce que le Sénat de cette République ne donna pas sa ratification malgré l'approbation qu'il avait reçue des deux Chambres Péruviennes. Ce protocole, qui dort depuis 24 ans dans les archives des Chambres Chiliennes étudie et présente une résolution qui, sans interpréter les vrais intérêts du Pérou, est toujours inspirée d'une conception universelle du droit pur, et donne une solution à une cause de désharmonie permanente dans l'Amérique australe.

Voici par exemple l'esprit de cette convention soumise à la sentence arbitrale de la reine d'Espagne qui à cette épo-

que gouvernait l'ancienne métropole de l'Amérique (1).

L'article premier s'inspire des principes du droit international pour résoudre la question du plébiscite bien avant que la chose ait été réglée entre les Etats. Il fixe clairement les conditions de nationalité, sexe, âge, état-civil, résidence et quelques autres que doivent réunir les votants qui prendront part au scrutin plébiscitaire, destiné à établir le domaine et la souveraineté définitive de ces territoires.

L'article deuxième déterminera si le vote sera public ou secret.

Par cet objet une commission directive composée d'un représentant du gouvernement du Chili, d'un représentant du gouvernement du Pérou, et d'un Etat-tiers désigné par l'Espagne, présidera aux Actes et prendra les décisions nécessaires pour conduire à bonne fin le plébiscite.

L'article troisième établit que quarante jours après l'expédition de la sentence de l'arbitre, les gouvernements du Pérou et du Chili procéderont à la nomination de leurs représentants.

Les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, établissent la formation, l'organisation et la compétence des commissions et sous-commissions formées pour inscrire les votants et recevoir leurs bulletins de vote.

Les articles 12 et 13 donnent un délai maximum de 15 jours pour transférer l'autorité au gouvernement en faveur de qui s'est déclaré le plébiscite.

(1) S. M. la Reine Maria-Christina, mère du Roi actuel.

L'article 15 établit que l'indemnité de 10 millions prescrite par le traité du 20 Octobre 1883 sera payée par le pays qui reste maître de la province de Tacna et Arica, en cette forme : un million au bout du dixième jour après la connaissance du résultat du plébiscite, un autre million un an après, et deux millions à la fin de chacune des quatre années suivantes.

Les sommes dont il vient d'être question seront payées en *soles de plata*, monnaies d'argent chiliennes au cours de l'époque où fut signé le traité d'Ancon.

Enfin l'article 18 établit un délai de quarante jours après l'acceptation de l'arbitre de cette mission pour que chaque partie contractante fonde son droit dans un mémoire écrit, qu'il présentera par l'intermédiaire de son plénipotentiaire, afin que, joints au traité du 20 Octobre 1883 et à la présente convention, ils inspirent à l'arbitre sa sentence.

Le Pérou a donné l'approbation à l'accord Billingham-Latorre, en marquant son esprit et sa volonté de paix et sa soumission au principe de l'arbitrage général, sans s'imaginer que sa résignation de donner à une puissance étrangère la solution de la question essentielle de la nationalité péruvienne serait inutile. Ainsi disparaissant la possibilité d'un conflit armé du Chili avec l'Argentine, le Chili crut préférable de continuer sa politique non amicale et de « Chilenizacion » dans les provinces détenues, obligeant le Pérou à la rupture des relations diplomatiques en 1902.

Renouées en 1905 par l'habile jurisconsulte et diplomatique docteur Alvarez Calderon, dans l'idée de mettre fin

à la situation désespérée des Péruviens, résidant dans les provinces usurpées, et pour protester contre les stipulations du traité Bolivo-Chilien pour la construction du chemin de fer entre le port péruvien d'Arica et la capitale de Bolivie, et aussi à cause de la délimitation arbitraire des provinces, Arica et Pisagua, ces relations durent être abandonnées.

A ce moment surgit l'incident diplomatique connu sous le nom d'incident de la Couronne, qui consistait dans le refus du Pérou d'accepter la Couronne de bronze envoyée par le Chili à l'occasion de l'inauguration, à Lima, de la crypte que la nation péruvienne élevait à ses martyrs de la guerre du Pacifique.

Pendant les années suivantes les relations entre les deux pays subsistèrent avec froideur.

De nouveau le Pérou comprend en 1910 l'inutilité de ses efforts pour soutenir la thèse de l'arbitrage et prendre une solution, moyen terme de cet équitable instrument juridique de résoudre les conflits internationaux, le seul qui puisse donner une solution définitive et juste entre les peuples qui ont la haine l'un de l'autre à cause du souvenir de leurs passés.

L'hostilité du Chili contre les Péruviens continuait cependant. A l'expulsion des maîtres et curés succède la privation des droits des commerçants péruviens.

A ce moment (1910) les conflits possibles du Pérou et de l'Equateur donnent au Chili une bonne occasion de jeter le Pérou dans un conflit international. Il aide et protège l'Equateur et la Colombie contre le Pérou. Il fomenté en Bolivie

des troubles contre le Pérou ; il excite le Brésil ; il n'est satisfait que quand il produit à l'intérieur la plus grande effervescence par la conflagration extérieure qui menace la nation péruvienne.

Heureusement la rectitude, la générosité et la noblesse du Pérou le déterminent à résoudre la question avec le Brésil en l'unique forme rapide et possible si nous tenons compte de la situation isolée du Pérou à cette époque.

La question colombienne fut arrangée par un pacte provisoire — *modus-vivendi* — ; tranquilisé du côté de l'Ouest, le Pérou renforce ses effectifs dans la région militaire du Sud, formée par le département de Tacna péruvien, Moquegua, Arequipa et les provinces de Parinacochas, Lucanas, Victor Fajardo et Cangallo, du Sud du département d'Ayacucho, en prévision d'une invasion possible du Chili.

La possibilité d'un conflit avec la Bolivie détermine le Pérou à renforcer également les garnisons de sa frontière Sud-Est formée des départements de Puno, Cuzco, Madre de Dios, Apurimac et les provinces d'Ayacucho, Huanta et La Mar du Nord du département d'Ayacucho. Fort heureusement un arrangement direct fut réalisé et la guerre entre les anciens alliés fut évitée.

Le Pérou mobilise alors ses troupes au Nord pour entrer en lutte avec l'Equateur.

Le conflit est imminent, inévitable, mais un moment de raisonnement et l'intervention de quelques nations amies évitèrent aux armées d'en venir aux mains.

Une fois encore, l'échafaudage construit par le Chili tom-

bait à terre. Le Pérou de nouveau, paisiblement, se donna au développement de ses industries et de son agriculture et, au lieu de son ancienne richesse de nitrate il se tourne vers la canne à sucre, ses diverses qualités de cotons, les borate et guano et les florissantes mines de cuivre, d'argent, d'or, de banadium et pétrole.

Au cours de l'année 1912 est élevé à la Présidence de la République, aux acciimations des peuples, le citoyen Guillermo Billinghurst, cette haute personnalité descendant de grandes familles de Tarapaca, qui, à cause de ses relations avec les hommes les plus en vue du Chili, venant de ses études faites dans ce pays, fut à même d'arriver à une solution du conflit essentiel entre les deux Etats mentionnés.

A cette date la diplomatie reste calme et, pour la première fois dans l'histoire, les peuples d'eux-mêmes échangent des délégations ouvrières alors que le gouvernants ont cessé les relations officielles. Une représentation de maîtres d'ateliers chiliens, présidée par un député ouvrier, arrive au Pérou pour prendre part à la fête nationale de l'Anniversaire, en 1913. De même les Péruviens envoient au Chili une autre délégation ouvrière.

A cet échange de cordialité, succéda une période de repos relatif. Les Péruviens des provinces captives, selon la différence d'esprit des gouverneurs chiliens, reprirent leurs affaires et leurs industries avec plus ou moins de tranquillité, suivant que le caprice de ceux-ci le leur permettait.

La déposition du Président Billinghurst et la convulsion politique qui suivit au Pérou coïncida avec la claire déte-

mination, du Chili d'affirmer sa possession définitive de Tacna et Arica, sans faire cas du traité d'Ancon et de l'accomplissement de ses clauses.

Les relations continuent à être rompues entre les deux Etats, malgré les efforts du Pérou pour résoudre les questions pendantes comme le prouve le fait d'avoir abordé onze fois successives la solution de ce conflit.

La préoccupation continuelle du Chili a été toujours de savoir :

- 1° ceux qui avaient droit de vote dans le plébiscite;
- 2° si le vote devait être public ou secret;
- 3° celui qui devait présider les opérations du scrutin et résoudre les difficultés qui pourraient arriver;
- 4° Les termes et délais de paiement de l'indemnité que le pays qui resterait propriétaire du territoire paierait à l'autre, selon le traité de 1883;
- 5° Les garanties établies de part et d'autre pour ce paiement. Mais comme jamais il n'a pu réaliser de façon favorable le plébiscite, il a employé des moyens artificieux pour élargir la question sans la résoudre.

Avant de continuer l'histoire des derniers temps, afin de mieux connaître les développements des événements, nous croyons utile de donner les chiffres de la population péruvienne des provinces de Tacna et Arica expulsée en masse. Selon les statistiques collectionnées par les publicistes péruviens (1)

(1) Maurtua, Question du Pacifique, p 515

et par les publications officielles chiliennes (1) la population péruvienne a subi une réduction de 15.088 âmes. En effet, en 1914, la population mâle d'Arica est de 3.687 *individus*, celle de Tacna 5.886, et le district de Tarata 1.071, Tarucachi 244, Estique 321, ce qui donne un total de 11.209.

A cette population, les femmes et les enfants s'ajoutent et portent le chiffre à 27.983.

Une autre information plus importante et qu'il est utile de connaître est celle qui a trait au règlement de l'indemnité payée par le Pérou au Chili.

Du calcul fait par un des meilleurs économistes Péruviens (2) il ressort que le total des droits perçus par le Chili, pour l'exportation des nitrates, atteint le chiffre de 3 *milliards de pesos c'est-à-dire 5 milliards 670 millions de francs, soit 670 millions de plus que ce que la France paya à l'Allemagne en 1872.*

Et comme la population du Pérou est grandement inférieure à celle de la France, il résulte que l'indemnité qui greva chaque habitant fut de 1.480 francs au lieu de 131 francs correspondant à ce que paya chaque Français pour les frais de la guerre franco-prussienne.

Chaque jour qui s'éloignait *du 28 mars 1894*, date où se terminait le délai imposé par le Chili pour la possession des provinces détenues, *sans titre légal, cet Etat est considéré par le Pérou comme un usurpateur du territoire.* Et devant

(1) Recensement officiel du Chili de 1920. Revue N° XLV, Année V, Sept 1921.

(2) M. Alejandro Garland, *Les Conflits Sud-Américains.*

la négative plus ou moins astucieuse du Chili pour exécuter le plébiscite dans la forme plus conforme au droit que suggérait le Pérou, celui-ci rompait définitivement ses relations avec le Chili et dénonçait la série des actes blâmables que le Chili commettait par contravention au *Traité d'Ancon*. Les documents de la Chancellerie Péruvienne nourris de logique, qui sont des motifs d'honneur pour ceux qui les produisirent, exarcebèrent les maîtres de la politique chilienne, et dans un délire incompréhensible ils résolurent de suspendre l'effet de leurs lois pour les quelques Péruviens résidant dans les provinces litigieuses.

La ligue patriotique chilienne se fonde. En opposition, divers actes de patriotisme péruvien se révèlent; le Chili décide la fermeture des cercles et clubs péruviens, et pour acquérir la sûreté du triomphe en cas de possibilité de plébiscite imposé par le vœu général des nations, il décide de l'exil de toute la population des provinces péruviennes, donnant auparavant toutes les formes imaginables de vexations, de tyrannie et d'hostilité, pour les exaspérer et les forcer à un exode volontaire.

En même temps, il produit un courant d'émigration artificiel, protégé et fomenté par les organismes de l'Etat.

De cette manière, en flagrante violation des lois de la civilisation, sont expulsés 18.000 Péruviens de leurs territoires, avec leurs consuls; action que ne peut jamais justifier le Chili et dont forment un procès-verbal les consuls de France et des Etats-Unis qui protègent les intérêts péruviens abandonnés par les 29.209 victimes, contraintes à un exil presque définitif.

Le Pérou, après ce bouleversement, élève sa protestation contre cet acte inqualifiable. Et au lieu de la mobilisation des trente « réserves » qui composaient la population militaire et que formaient les citoyens de 21 ans jusqu'à 50 ans qui sont obligés au service militaire, le Pérou domine l'impétuosité et étonne le monde par sa sérénité devant le danger.

Ses industries travaillent avec vigueur provenant des capitaux étrangers liés aux industries du pays; obtiennent qu'un ensemble harmonieux des capitaux italiens concourt au développement des industries et des services électriques; que les capitaux anglais exploitent les pétroles et les chemins de fer de l'Est; que les capitaux américains aident aux mines; que les capitaux français assurent le travail des docks et du service des ports.

Il confie l'organisation définitive des effectifs militaires à la mission militaire française, celle de la marine, à la mission américaine, celle de l'aviation à la mission britannique.

Malgré ses 300.000 hommes, ses 150.000 fusils en ses parcs militaires, ses 200 canons, ses 15 bateaux, ses 6 submersibles et ses 30 aéroplanes, il se borne à condamner la mauvaise foi de son ennemi; déclare périmé le traité d'Ancon pour inaccomplissement par la partie adverse et reste, sûr de son droit, et plein d'espoir dans une prochaine reconnaissance par les Etats, de la justice de sa cause.

Cette attitude du Pérou qui montrait sa ferme volonté de reprendre ses droits produisit sur le Gouvernement et sur le peuple chilien une profonde impression et inspira un sentiment impénétrable aujourd'hui, mais qui se révélera dans

l'avenir. Il fit alors au Pérou une invitation tout à fait anormale ; il adresse à la Chancellerie péruvienne une note, malgré la rupture des relations diplomatiques, pour l'inviter à la solution définitive du conflit en raison des retards apportés à l'accomplissement du traité d'Ancon.

Le Pérou répond en disant qu'à cause de l'exil par la force des Péruviens résidant dans le territoire en litige, le plébiscite est impossible. Mais comme une preuve de soumission à l'inaltérable thèse d'arbitrage soutenue par le Pérou ; comme une organisation de plein droit pour la garantie de la tranquillité, l'indépendance et l'intégrité territoriale des Etats, il est disposé à recourir ainsi que le Chili à la médiation d'une puissance amie. Cette fois de la même manière, qu'en un autre temps l'établissait le protocole méconnu Billingham Latorre, de même qu'il a soumis ses différends avec la Bolivie, à l'Argentine ; avec l'Equateur, au Roi Alphonse d'Espagne ; avec la Colombie, au Roi de Belgique.

L'amicale intervention du Président des Etats-Unis, intéressé vivement à la tranquillité du Continent américain, a donné à ces questions une rejaillissante actualité.

L'acceptation par les deux pays de l'invitation du Président Harding, de nommer des représentants pour faire une Conférence diplomatique à Washington, constituera prochainement un débat vraiment intéressant et digne d'être suivi avec le plus grand intérêt tant à cause de la doctrine qu'il donnera au monde des idées inspiratrices de la Cour permanente de l'arbitrage de la Haye qui propage les principes de la justice internationale et de l'arbitrage entre les Nations.

Plût à Dieu que cette fois on arrive à une solution qui confirme la thèse que nous défendons en ces lignes, c'est-à-dire que lorsqu'un traité n'est pas accompli dans le délai prescrit et qu'il devient nul par l'impossibilité de son loyal accomplissement avant de procéder à une lutte armée, on doit chercher un moyen pacifique de mettre fin au conflit.

c). — *Collision avec des traités antérieurs.*

Nous avons déjà rencontré le cas de collision des traités à propos de la cause. Nous avons dit alors que, dans l'hypothèse où un traité tendrait à causer un préjudice à un Etat tiers, qui a droit à la même prestation du fait de l'existence d'un traité antérieur, son exécution ne saurait être obligatoire faute de cause licite.

La collision des traités se pose encore d'une autre manière. Si au moment où les traités ont été conclus, ils sont parfaitement conciliables, mais si un changement de circonstance se produit de telle manière qu'il rend impossible leur exécution simultanée, il faut choisir entre les divers traités.

L'idée qui dirige ce choix est simplement l'idée d'ancienneté. Le traité le plus ancien conservera seul sa force exécutoire. Les traités postérieurs tomberont.

Voici par exemple un Etat qui conclut un traité d'alliance avec deux nations animées l'une pour l'autre de sentiments essentiellement pacifiques. Si cependant leurs relations viennent à se tendre, puis à se rompre, si bien que la guerre éclate entre elles, la situation de leur allié commun sera très embarrassée.

Des auteurs ont soutenu que cet allié ne devait exécuter son traité envers aucune des deux parties. Il y aurait une sorte d'équilibre par opposition de deux forces, qui le maintiendrait dans la position du spectateur. Cet argument est peut-être excellent au point de vue psychologique ou sentimental. Il est très vraisemblable qu'un Etat hésitera longuement avant de s'engager dans une lutte où ses sympathies se partagent également des deux parts.

Au point de vue juridique, la portée de cet argument est infiniment plus discutable. Le premier traité d'alliance a certainement plus de droit à être discuté que le second. Quand le second allié a conclu le second traité, il était prévenu qu'il ne pouvait compter sur son co-contractant que si celui-ci n'était pas engagé déjà par le jeu du premier traité d'alliance.

Le premier contractant au contraire se croyait assuré de la disposition de toutes les forces de son allié, sans restrictions aucune.

C'est donc le plus ancien traité qui conserve toute sa force exécutoire.

La même règle, et pour la même raison, s'applique dans le cas où un traité d'alliance lie un Etat à plusieurs autres Etats qui chacun font la guerre de leur côté.

Si au contraire nous nous trouvons en présence d'un traité d'alliance qui réunit trois signataires et qu'une rupture survienne entre deux des puissances signatrices, le troisième Etat conserve une entière liberté d'action. En effet, le traité d'alliance est brisé. Le troisième Etat n'était pas lié plus à l'une des puissances qu'à l'autre, mais à toutes les deux en

même temps. Les circonstances se sont modifiées de telle façon que le traité d'alliance perd entièrement sa force exécutoire.

Enfin, nous avons déjà fait mention du cas où un Etat refuserait des secours à un autre Etat auquel le lie un traité d'aide et d'assistance, parce qu'il doit employer ses forces à la répression de troubles intérieurs. La pratique admet une telle cause d'inexécution des traités, soit en sous-entendant dans tous les traités une clause tacite prévoyant cette hypothèse, soit en inscrivant dans le traité une clause expresse.

C'est ainsi que le traité passé par la France et la Suisse le 27 septembre 1803 réserve le cas où la Suisse se trouverait en guerre ou dans un péril imminent.

On est donc obligé, quand il y a collision du traité, de distinguer plusieurs hypothèses, en appliquant, quand cela est possible, le critérium du plus ancien traité.

d). — *La Guerre*

L'exécution des traités suppose l'existence d'un certain système entre les Etats. Si donc les relations qui composent le milieu dans lequel les traités vont jouer viennent à être modifiées assez profondément pour que ce soit la situation inverse à celle qui était nécessaire à l'exécution du traité qui existe seule, le traité ne pourra pas être exécuté.

Un traité peut être fait pour le temps de guerre ou pour le temps de paix. On devrait donc dire que la paix arrête l'exécution des traités conclus pour le temps de guerre, comme la guerre interrompt l'exécution des traités conclus pour le temps de paix.

Mais ici nous découvrirons une différence entre les deux hypothèses. Alors en effet que la guerre ne fait que suspendre l'exécution des traités conclus en vue des hostilités ; la guerre arrête définitivement le cours des traités dont l'accomplissement exige un milieu pacifique.

On s'explique d'ailleurs les raisons de cet état de choses. La guerre entraîne un tel bouleversement tant au point de vue économique qu'au point de vue politique, que le milieu du développement du traité conclu avant la guerre a totalement changé après cette guerre. Il n'est donc pas possible que les traités antérieurs subsistent.

Quels sont donc les traités dont l'inexécution exige la présence d'un état de guerre ? C'est ce que nous allons brièvement examiner.

Nous trouvons en premier lieu les conventions faites en vue de la guerre, pour réglementer certaines institutions et poser certains principes dont on ne rencontre la présence ou l'application qu'en cas de guerre. Tel a été le but des conventions de Genève de 1864 et de 1906 sur les secours aux blessés en cas de guerre sur terre et sur mer ; les conventions de La Haye qui déterminent les lois de la guerre sur terre et sur mer ; la convention de Saint-Petersbourg de 1898 sur l'emploi des balles explosives ; la déclaration de Paris de 1856 sur la liberté du commerce des neutres, ne trouvent aussi leur application que pendant les hostilités.

D'autre part, il faut ajouter à ces traités qui ont les hostilités pour objet principal, les traités qui réglementent certaines situations dérivant de l'état de guerre. Telles sont les con-

ventions sur les droits des particuliers ennemis en temps de guerre, quant à leurs personnes ou quant à leurs biens.

Ne sont pas non plus abolis par la guerre mais seulement suspendus entre les belligérants, les unions et les traités collectifs. Les Etats restés neutres, dans leurs rapports entre eux ou dans leurs rapports avec chacun des belligérants, continuent à respecter les traités. Au contraire l'exécution de ces traités cesse entre les belligérants; mais elle reprendra dès la fin des hostilités si les deux Etats jouissent encore de la même personnalité internationale qu'avant la guerre.

Pour les traités conclus par les belligérants seuls, en vue d'un état de paix, ce n'est pas la règle de la suspension de leur effet exécutoire, mais bien la règle de leur abrogation qui est appliquée.

L'ancien droit était même encore plus rigoureux que nous. Tous les traités sans exception, même ceux qui avaient reçu une exécution intégrale, étaient abolis. Quelquefois la déclaration de guerre portait expressément mention de cette abolition. En tous cas, le traité de paix était, en général, obligé à un renouvellement en bloc des traités antérieurs, sans quoi ils étaient considérés comme inexistants.

Aujourd'hui, cessent seulement d'exister du fait de la guerre les traités politiques et les traités économiques. Les traités d'alliance, de garantie, d'extradition ne peuvent plus être exécutés pendant la guerre, et après la guerre, les circonstances politiques ont souvent tant évolué que la rupture des traités est définitive.

Il en est de même des traités économiques; les relations

commerciales étant inexistantes entre les belligérants, les traités qui s'y rapportent ne s'appliquent pas, et ne peuvent être repris, dans les mêmes termes, dès la fin des hostilités à cause des perturbations économiques qu'elles ont causées.

Ainsi, une modification complète, allant jusqu'au renversement de la situation internationale nécessaire à la libre exécution du traité, c'est-à-dire pratiquement *la paix ou la guerre entraîne l'inexécution* des traités qui correspondaient à chacune de ces situations.

Voici donc terminée l'étude des quatre hypothèses auxquelles on peut restreindre l'étendue de la théorie de l'inexécution par changement des circonstances essentielles. L'impossibilité d'exécution provenant d'un de ces quatre cas, dont chaque se divise trop souvent en règles et en exceptions, fait un échec très important à la règle trop rigoureuse *Pacta Sunt Servanda*.

Toutes ces causes postérieures à la mise en vigueur du traité, unies aux causes antérieures à cette époque, donnent, par leur multiplicité même, un champ d'action très vaste à la mauvaise foi d'un Etat peu soucieux de remplir ses engagements.

Nous allons voir maintenant de quelles formes l'inexécution peut être précédée.

Nous verrons ensuite *quelles conséquences entraîne l'inexécution d'un traité et quel est le droit de la partie à laquelle l'exécution était due*.

CHAPITRE V

Formes de l'Inexécution

Quand un Etat n'a pas de raison de ne pas exécuter les engagements auxquels il a souscrit dans un traité, il fait tout son possible pour dissimuler son inaction et pour reculer le plus qu'il peut le moment où il sera confondu de mauvaise volonté. Il n'essaye donc pas d'éveiller l'attention, mais l'inexécution matérielle du traité n'en est pas moins certaine.

Quand au contraire un Etat croit qu'il peut invoquer des raisons péremptoires de ne pas exécuter le traité qu'il a conclu, il prévient son co-contractant de la situation dans laquelle il se trouve et dénonce le traité.

Quand le co-contractant se trouve être de même avis que l'Etat dont nous venons d'exposer l'attitude, quand il reconnaît le bien-fondé de ses allégations, ou quand il est, lui aussi, dans l'impossibilité d'exécuter le traité, les deux parties s'entendent pour révoquer l'acte qui les liait l'une à l'autre.

Jetons donc un coup d'œil sur la révocation, la dénonciation et un système nouveau inauguré en 1919. Cette révocation par consentement mutuel est une transposition d'une théorie de droit privé.

Pour les contrats successifs au moins, il est de règle en droit civil que la convention légalement formée, tenant lieu de loi à ceux qui l'ont faite, ne peut être révoquée que par un nouvel échange de consentements.

Le droit international admet une semblable théorie, à condition, toutefois, que les droits possibles des Etats-tiers soient sauvegardés.

L'histoire des Etats donne des exemples d'une semblable révocation :

Quand on reconstitua l'Europe en 1814, on voulut faire oublier les événements antérieurs. Aussi nous trouvons que la France et l'Autriche déclarent dans un article additionnel au traité de Paris du 30 mai 1814 que : « Les hautes parties contractantes, voulant effacer toutes les traces des événements malheureux qui ont pesé sur leurs peuples, sont convenues d'annuler explicitement les effets des traités de 1805 et de 1809, en tant qu'ils sont déjà annulés de fait par le présent traité » (1).

Et, dans un autre article additionnel à ce même traité, article relatif aux rapports de la France et de la Prusse, il était dit :

« Quoique le traité de paix conclu à Bâle le 5 Avril 1795, celui de Tilsitt, du 9 Juillet 1807, ainsi que toutes les conventions et actes quelconques conclus depuis la paix de Bâle entre la Prusse et la France, soient déjà annulés de fait par le présent traité, les hautes parties contractantes ont jugé néanmoins à propos de déclarer encore expressément que les dits traités cessent d'être obligatoires, par tous leurs articles tant patents que secrets, et qu'elles renoncent mutuellement à tout droit

(1) De Clerq, Recueil des Traités de la France, t. II, p. 424.

et se dégagent de toute obligation qui pourrait en découler »(1).

De même, la déclaration du 15 Février 1868 abroge par le consentement mutuel des parties l'article 18 du traité de commerce et de navigation conclu le 9 Juin 1865 entre la France et les Grands-Duchés de Mecklembourg-Schwerin et de Mecklembourg-Strelitz (2).

Il advient souvent que les Etats n'arrivent point à s'entendre sur la question d'impossibilité d'exécution. Toutes les fois, en effet, que l'inexécution causera à l'un des Etats un préjudice, il sera porté à croire que son co-contractant n'exécute pas dans un but malintentionné ou bien qu'il ne se trouve pas aux prises avec une impossibilité absolue d'exécuter. Il arrive aussi que l'Etat créancier, tout en reconnaissant secrètement le bien-fondé des réclamations de l'autre partie, préfère poursuivre plutôt la conservation de son intérêt que le respect de la justice. Dans toutes ces hypothèses, la révocation par consentement mutuel est impossible.

L'Etat qui se voit opposer un refus de révocation par consentement mutuel, ou qui a de bonnes raisons pour pressentir ce refus, n'a plus qu'à se désister unilatéralement.

Quoique l'usage général définisse par le terme de dénonciation, la notification faite par un Etat à l'autre partie contractante, de son intention de laisser expirer le traité, ce qui empêche le renouvellement tacite de celui-ci, on attache aussi

(1) De Clercq, Recueil des Traités de la France, t. II, p. 429.

(2) De Clercq. Recueil des Traités de la France, t. X, p. 63.

cette expression au désistement unilatéral. Si la dénonciation veut être prévue expressément dans le traité, les parties déclarent de façon précise que l'une ou l'autre d'entre elles pourra se libérer des obligations stipulées, s'il survient certaines circonstances déterminées.

Si ce traité est temporaire, la partie sera dégagée de ses engagements avant l'expiration du terme imposé au traité. L'article 3 de la convention de Paris du 30 Avril 1862, conclue entre la France et la Grande-Bretagne prévoit une semblable dénonciation.

Cette clause de dénonciation, expresse dans quelques traités, est tacite dans tous les traités et prévoit les causes d'inexécution que nous avons examinées au chapitre précédent.

Enfin les événements qui ont entouré la dernière guerre ont prouvé la nécessité qu'il y avait de reviser les traités, c'est-à-dire de les mettre au courant de l'évolution des circonstances, dans laquelle ils étaient restés stationnaires.

La révision des traités était demeurée jusqu'à l'heure actuelle un mode de non-exécution pratiqué par les Etats soucieux de sauver les apparences et de profiter des circonstances qui pouvaient naître à leur profit pendant les négociations et les délais de ratification nécessaires à l'élaboration du traité de révision.

Chaque Etat étant le juge de sa propre cause, la légitimité de l'inexécution lui paraissait toujours incontestable quand il était l'inexécutant et toujours inexistante quand il était l'autre partie.

Aussi le pacte de la Société des Nations du 28 Avril 1919 a-t-il institué une procédure qui doit donner une certaine impartialité à la décision de révision.

L'article 19 du Pacte s'exprime ainsi : « l'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société des Nations à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ».

La pratique a déjà fixé en partie l'étendue de ce principe :

Il est à remarquer d'abord que l'Assemblée n'agit pas ici comme un juge chargé de décider si une demande de révision est ou n'est pas recevable.

En effet, l'Assemblée ne peut pas être saisie par les parties. Elle agit d'office, et même n'agit que de cette manière; il n'y a lieu à révision que sur la propre initiative des membres de l'Assemblée. C'est pourquoi nous ne considérons pas comme bien fondée la protestation du Chili, contre l'initiative qui en Novembre 1920, fut exposée par les délégués du Pérou et de la Bolivie indiquant comme convenable la révision générale du traité d'Ancon.

La Société des Nations, comme nous le savons, est formée d'un Conseil exécutant, d'une Assemblée délibérante et d'un Secrétariat chargé des hautes fonctions bureaucratiques.

Les membres de l'Assemblée sont, en même temps, ses unités constitutives et les parties de son organisme. Si le tout, en tant que corporation, a le droit de prendre une détermination, pour admettre ou refuser, librement une question, la logique impose une égale attribution à chaque partie de ce tout, c'est-à-dire que l'action que réalise, collectivement, l'As-

semblée, peut être également réalisée, individuellement, par chaque délégué.

D'autre part, la libre initiative des membres de toute Association est une condition précise de vie par elle.

L'initiative apporte la question à débattre, sur laquelle tombera le vote respectif. Sans initiative, la délibération est impossible et l'idée d'Assemblée, de Congrès ou de Société a pour base la conception de controversé des doctrines, d'exposition de systèmes et de libre discussion de principes.

On ne comprend pas exactement pourquoi la Société des Nations ne permit pas aux délégués du Pérou de fonder une proposition favorable à la Bolivie, ni aux délégués de cet Etat de faire agréer une juste demande du Pérou, alors qu'il était accordé au Chili d'établir une opposition provenant du naturel antagonisme existant, depuis longtemps, entre ces deux pays.

L'attitude même du Conseil, agissant en toute connaissance de l'affaire de révision du traité Pérou-Chili, implantée par la délégation bolivienne, et de celle du traité Bolivo-Chilien proposé par la délégation péruviennne, prouve la véracité de l'argumentation que nous avons faite plus haut. La subtile formule privée, suggérée par la délégation d'Espagne, de ne pas constater, dans le procès-verbal, ni la pétition des uns, ni l'opposition des autres, aussi bien que la remise des documents faite par le Secrétariat, sans aucune forme de protocole, est une autre preuve de ce que nous disons.

La décision opportune du Pérou de retirer sa demande et d'ordonner le retrait de ses délégués remit à une autre occasion l'arrangement de cette affaire.

Une semblable opposition à la révision du dit traité démontre que la révision est possible, quand il s'agit d'un traité inexécutable par suite d'un fait dépendant de la seule volonté des parties. Il ne peut en être question à propos d'un traité inexécuté par toute autre raison.

D'autre part, pour que la révision soit possible, il faut que l'un, au moins, des contractants se trouve en face de circonstances fortuites qui s'opposent véritablement, à l'exécution du traité.

Si l'on ne peut encore apprécier exactement la valeur pratique de la Société des Nations, on ne peut que respecter le principe qu'elle pose, principe dont la réalisation loyale empêcherait la tension de nombreuses relations internationales.

De l'inexécution purement matérielle et brutale on arriverait, après avoir exigé équitablement les formes usitées comme *la révocation et la dénonciation*, à une véritable procédure de fait, *la résiliation*, qui garantirait les droits des parties contractantes opprimées par la force.

CHAPITRE VI

Conséquences de l'Inexécution

Quand une des parties n'exécute pas les engagements auxquels elle a souscrit dans le traité, quels sont les droits et les devoirs de l'autre partie? C'est ce que nous devons maintenant envisager.

Si le traité donnait aux Etats contractants des garanties, en cas d'inexécution du traité, ces garanties joueraient dès qu'il y aurait inexécution. Mais en réalité c'est toujours ce traité qui continue son application partielle.

Dans le cas où les garanties ont été prises par des conventions postérieures au traité dont elles assurent l'exécution, les Etats au profit desquels elles ont été constituées sauront s'en servir pour obtenir l'exécution ou un dédommagement.

Nous n'avons pas à entrer dans l'examen de ces garanties puisque nous l'avons déjà fait dans un chapitre précédent.

Au contraire, notre attention va se fixer sur une importante question qui naît de l'inexécution des traités. Cette question est celle de savoir quel est le droit de la partie envers laquelle les engagements ne sont pas tenus. Cette partie peut-elle se réclamer de l'existence dans le traité d'une condition résolutoire tacite, et, si elle le peut, comment va-t-elle exercer son droit? Cette modalité affecte-t-elle tous les traités, ou bien une distinction est-elle nécessaire? Autant de problèmes que nous avons à résoudre.

Dans les contrats, on admet l'existence d'une condition

résolutoire tacite. On entend par là que, si l'une des parties ne satisfait pas aux engagements qu'elle a pris, toute obligation née du contrat est révoquée et les choses sont remises en l'état antérieur au contrat.

Ce mode de résolution des contrats n'a pas lieu de plein droit. Elle doit être demandée en justice et les délais peuvent être accordés selon l'appréciation des juges.

On voit par là qu'une transposition pure et simple de la théorie, dans le droit international, est impossible, parce qu'il ne reconnaît pas de juges.

Quand il y a inexécution d'un traité par l'une des parties contractantes, l'autre partie, ainsi que nous le disons, n'a pas de juge à qui demander de prononcer l'abrogation du traité. Il ne lui reste alors qu'un moyen, c'est de se dégager de sa part des obligations que le traité faisait peser sur elle. *Ainsi les effets des traités sont supprimés, mais l'acte lui-même n'est pas abrogé.* S'il y a eu des prestations échangées, des dédommagements peuvent être demandés par l'une des parties à l'autre.

Un Etat peut donc se réclamer de l'existence dans le traité d'une condition résolutoire tacite, avec les différences résultant de toute transposition d'une règle de droit privé en droit international.

L'exercice du droit de résiliation est facultatif, mais il doit être entouré de certaines formes.

Il est facultatif, car, pour des inexécutions de minime importance, la partie lésée préférera le maintien du traité aux perturbations causées par une abrogation.

Il est entouré de certaines formes, afin de donner à l'Etat inexécutant le temps et le moyen de satisfaire à ses obligations, ou tout au moins de protester de sa bonne volonté d'y satisfaire.

Il est possible en effet que l'inobservation du traité ne tienne qu'à un oubli de la part de l'Etat inexécutant et que celui-ci se trouve tout disposé à réparer cet oubli.

L'Etat au profit duquel le traité devait être exécuté ne va donc pas se déclarer affranchi de ces obligations, et encore moins s'il s'agit d'un traité de paix, il ne devra pas ouvrir à nouveau les hostilités en déclarant nulles les conventions établies précédemment. Il doit insister par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques, et si son co-contractant lui oppose une absolue impossibilité d'exécuter, il fera *rédiger une dénonciation du traité*. Il préviendra ainsi officiellement l'autre partie qu'il regarde le traité comme *ne produisant plus aucun effet*.

Une dénonciation présente, seule, assez de force pour abroger le traité. Des protestations ne suffisent point; elles marquent seulement que l'une des parties désapprouve la manière d'agir de l'autre partie, mais qu'elle s'incline devant le fait accompli. Les protestations élevées par l'Angleterre contre la Russie en 1886 pour cause d'inexécution d'une clause du traité de Berlin; en 1871 pour inexécution du traité de Paris, n'ont pas suffi à abroger les deux traités.

Enfin, si la dénonciation n'est pas faite dans un certain délai, il apparaît que la partie qui pouvait la faire renonce à

se prévaloir de son droit de résiliation (1). Seulement, la fixation de ce délai dépend des circonstances. Le principe qu'une partie qui laisse écouler un certain temps avant d'exprimer sa volonté de résiliation, est juste. Mais son application pratique est trop délicate.

La pratique internationale donne quelques exemples de cette conséquence de *l'inexécution des traités internationaux et de la résiliation correspondante*.

Le traité de la Triple-Alliance, dans son article 7 ne donnait à l'Autriche-Hongrie le droit d'engager une action dans la péninsule des Balkans qu'à la condition de donner une compensation à l'Italie. En 1914, comme l'Autriche-Hongrie n'offrait à l'Italie que des compensations que celle-ci jugeait insuffisantes, elle n'exécutait pas le traité et l'Italie se prévalut à bon escient de son droit de résiliation. Elle dénonça le traité et se retira de la Triple-Alliance.

Une forme encore plus respectueuse de la justice consiste à faire prononcer un juge sur la question du droit de résiliation. C'est ce que fait actuellement le Pérou pour faire reconnaître son droit à obtenir l'annulation du traité d'Ancon signé en 1883 avec le Chili. Et la Bolivie, pour abroger ce qu'elle avait signé en 1904 avec le même Etat Chilien.

Il semblerait cependant que l'étude du fonctionnement de la condition résolutoire soit terminée. L'examen d'une théorie importante va nous retenir encore à ce sujet.

On a soutenu, en effet, qu'il était parfois nécessaire de

(1) Oppenheim, t. I, p. 579.

distinguer dans un traité deux espèces de clauses. Les unes auraient véritablement un caractère synallagmatique; un double consentement aurait été échangé à leur propos.

Elles formeraient le droit le plus général des conventions; d'autres au contraire seraient unilatérales.

Elles n'émaneraient que de la volonté d'un des Etats participant au traité.

Les conséquences de cette théorie que l'on a appelée par fois *théorie de l'enregistrement* sont faciles à tirer. Pour la première catégorie de clauses, la résiliation suivrait le droit commun, transposé dans le domaine du droit international, ainsi que nous l'avons étudié en ses virtualités et projections.

Pour la deuxième catégorie, au contraire, une forme exceptionnelle régnerait à l'inscription et dans le traité correspondrait une radiation unilatérale.

La réfutation de cette théorie tient dans cette idée que l'inscription d'une de ces clauses a pu justement déterminer le consentement des autres parties contractantes et les pousser à faire, de leur côté, des concessions unilatérales.

Ainsi l'inexécution des engagements pris dans une de ces clauses donnent droit à toutes les parties contractantes de demander la résiliation du traité.

Cette théorie, d'ailleurs, a été bâtie de toutes pièces, pour donner à la Russie une défense quand, en 1886, un Ukase du 23 Juin et du 25 Juillet supprima la franchise du port de Batoum établie par l'article 59 du traité de Berlin. La Russie invoquait en effet, en sus de la clause *Rebus Sic Stantibus*, la théorie que nous venons d'exposer, de la manière suivante :

« L'article 59 occupe une place à part, car il n'est pas, comme les autres, le produit d'un accord collectif, mais il se borne à *enregistrer une déclaration libre, spontanée et unilatérale* (1).

L'article 59 disait : « Sa Majesté l'Empereur de Russie déclare que son intention est d'ériger Batoum en port franc, essentiellement commercial. »

La déclaration de cette intention avait déterminé le consentement des puissances. La Russie se déroba donc à ses engagements.

La réfutation de la théorie qu'elle avançait fut d'ailleurs donnée par elle-même puisqu'en 1877 elle déclarait la guerre à la Turquie, à raison de l'inobservation par cette dernière puissance du traité de Paris en 1856, en l'article 9 et du traité de Berlin en 1878, article 62, par lesquels le Sultan accordait *spontanément* certaines libertés.

La théorie de l'enregistrement manque aujourd'hui de fondement ; elle demanderait pour l'avenir une étude approfondie capable de lui donner des bases philosophiques et juridiques plus solides ; ceux mêmes qui l'avaient bâtie l'ont réfutée.

Il reste donc entier que pour tout traité l'inexécution par l'une des parties entraîne la faculté, pour l'autre, de se prévaloir en employant les formes indiquées, en recourant au *droit de résiliation*.

(1) Archives diplomatiques, 2^e série, t. XIX.

Conclusion

Si l'observation de la règle *Pacta Sunt Servanda* est un des éléments essentiels de la vie des nations, parce qu'elle seule permet la confiance dans les relations internationales, une trop grande rigueur dans cette observation irait à l'encontre du but que poursuit la règle.

Dans le même esprit, les Etats se doivent d'entourer l'inexécution des traités de certaines formes, et de ne pas essayer de se dérober aux conséquences de l'inexécution des traités, en faisant valoir la règle *Rebus Sic Stantibus*.

Les raisons exposées dans ce travail, basées sur l'étude soigneuse des conceptions des différents *historiens, philosophes, internationalistes jurisconsultes* et tels que Wattel, Lorquet, Pradier-Fodéré, Hanotaux, Bonfils, Fiore, Larnaude, sur les modalités, exceptions, constance, accomplissement et durée des traités internationaux; idées génératrices de la Cour Permanente d'Arbitrage et de l'Assemblée pacifique appelée Société des Nations, organisme international propagateur de la paix et de la concorde mondiales; *tenant compte*

du Pacte de Versailles qui réglemente et constitue cette Institution, spécialement sur son pouvoir d'inviter des pays déterminés à la révision de certains traités qui ne sont pas encore accomplis par impossibilité matérielle ou morale; *étudiant les Canons de justice et d'équité* qui établissent que cet acte ne se réaliserait pas sur la demande des Etats « qui seraient intéressés aux éclaircissements ou à la meilleure adaptation des traités signés » mais seulement, sur la propre initiative de la société après un vote; *prenant en mains les mandats impératifs des lois de l'humanité*; surtout, quand pour mauvaise foi les délais sont écartés et expirés; quand, sont expulsés de chez eux, par la force des armes, des citoyens qui ont par un plébiscite déterminé leur future nationalité.

En un mot, considérant que, *quand un traité est vraiment inexécutable par l'inébranlable volonté contraire d'une des parties signataires*, nous croyons que le moyen unique est de recourir à la voix des armes comme la seule manière d'obtenir un nouveau traité.

Mais, nous admettons, que toutes sortes de considérations de l'ordre le plus haut, conseillent aux peuples intéressés, après avoir usé du droit de résiliation et avant de se servir des moyens armés de tenter la formule de l'arbitrage comme la meilleure mesure, conciliable aujourd'hui avec les principes, qui donnent la ligne de conduite obligatoire à suivre à toutes les nations qui auraient besoin de *continuer dans le concert de la civilisation*.

En ce qui concerne les nations puissantes qui marchent à la tête du droit et de la justice nous estimons que leur prin-

cipal souci devra être de veiller et d'empêcher à ce que la paix et la tranquillité mondiale, ne soient pas troublées par les échos chagrins d'une nouvelle querelle armée.

24 Janvier 1922

CARLOS BORDA

Lu et approuvé :

Le Président de la thèse,

F. LARNAUDE

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL



TABLE DES MATIÈRES

	pages
BIBLIOGRAPHIE.	11
AVANT-PROPOS.	13
INTRODUCTION.	17
CHAPITRE I. — Des règles « <i>Pacta Sunt Servanda</i> » et « <i>Rebus Sic Stantibus</i> »	} Leur fondement et leur raison d'être 19
CHAPITRE II. — L'Exécution des traités.	} En quoi elle consiste 30
CHAPITRE III. — Garanties de l'exécution.	} Relation et documen- tation historique. Enregistrement. . 37
CHAPITRE IV. — Causes d'inexé- cution.	} Droit de nécessité. Modifications terri- toriales. Collision avec des traités an- térieurs 41
CHAPITRE V. — Formes de l'ine- exécution.	} Appréciations géné- rales, Lois restric- tives. Défaut de ga- ranties. Parti-pris. 107
CHAPITRE VI. — Conséquences de l'inexécution	} Résiliation. Dénon- ciation. Etat d'hos- tilité mutuelle . . 114
CONCLUSION	120

